Fondazione Italiana del Notariato

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE ITALIANA DEL NOTARIATO

Rivista semestrale

ISSN 2611-4313

RIFLESSIONI SULLA COSTITUZIONE ITALIANA LA FUNZIONE NOTARILE A PRESIDIO DEI VALORI COSTITUZIONALI

A cura di Rosaria Bono e Daniela Piana

Poste Italiane s.p.a. – Spedizione in a.p. – Aut.MBPA/LO-NO/095/Abb.Postale/2016 Periodico ROC-LO/VA

Lefebvre Giuffrè

2

Direttore responsabile
Antonio Delfino

Consiglio di Amministrazione

Presidente
Rosaria Bono

Vice Presidente
Francesco Paolo Petrera

Componenti
Pietro Ciarletta
Stefano Fazzari
Rocco Guglielmo
Michele Labriola
Roberto Martino

Il Comitato scientifico della rivista coincide con quello della Fondazione

Coordinamento Editoriale
Emanuela Paolucci

Segreteria di redazione
Vally Cappelli

Proprietario
Fondazione Italiana del Notariato ETS
Via Flaminia 160
00196 Roma

Lefebvre Giuffrè

Fondazione
Italiana
del Notariato

BIBLIOTECA DELLA FONDAZIONE
ITALIANA DEL NOTARIATO

RIFLESSIONI SULLA COSTITUZIONE ITALIANA LA FUNZIONE NOTARILE A PRESIDIO DEI VALORI COSTITUZIONALI

A cura di Rosaria Bono e Daniela Piana

Lefebvre Giuffrè

2

2026

Indice

Introduzione scientifica e metodologica

ROSARIA BONO – DANIELA PIANA
Partire dalle fondamenta, costruire il futuro. La ricerca scientifica e la professionalità giuridica notarile 5

Parte I – Le istituzioni e il grandangolo giuridico-ordinamentale

VITO PACE
Il Notariato tra Costituzione formale e Costituzione materiale 17

ROBERTO NICOLA CASSINELLI
La professione notarile e il suo rilievo costituzionale 21

ALFONSO CELOTTO
Notai e Costituzione 35

Parte II – Il notaio e la Costituzione fra diritto e società

MARIA LUISA CENNI – DANIELA PIANA
Art. 3 51

STEFANO GUIZZI – BERNARDO GIORGIO MATTARELLA – MASSIMO PALAZZO
Art. 28 75

MARIA RITA TESTA – VERA TAGLIAFERRI
Art. 29 89

EDOARDO BERNINI – FRANCO DAVINI – MAURO GRONDONA
Art. 41 101

STEFANIA MANGANO – ARRIGO ROVEDA
Art. 42 113

MARCO GREGGI – ROBERTO MARTINO
Art. 53 123

LORENZO CUOCOLO – GABRIELE NOTO
Art. 97 139

Parte III – Verso il domani: imparzialità, inclusività, patto sociale

ELISABETTA VIDALI
Il notaio e la Costituzione. La funzione notarile nel quadro degli assetti istituzionali dell'ordinamento giuridico italiano 153

PATRIZIA SARA SICILIANO
Qui ed ora, parlare di Costituzione. I nostri valori, la nostra identità 161

CARMELO DI MARCO
Conclusioni 165

Introduzione
scientifica e metodologica

Partire dalle fondamenta, costruire il futuro. La ricerca scientifica e la professionalità giuridica notarile*

Rosaria Bono
Presidente Fondazione Italiana del Notariato, Consigliere Nazionale del Notariato
Daniela Piana
Ordinario di Scienza politica, Università di Bologna

Noi e domani

Quando, nel 1948, la Costituzione repubblicana venne adottata, la società italiana si trovava sul crinale di determinanti fratture culturali, esacerbate dall'esperienza della guerra appena alle spalle e dall'esperienza del periodo compreso fra le due guerre. Fu, quello, un periodo nel quale molti dei cambiamenti avvenuti nel Paese avevano innervato la strutturazione di parti nevralgiche dello Stato, del *welfare*, della relazione fra il diritto e il mercato.

Gli articoli che noi troviamo nella Costituzione repubblicana, le parole nella formulazione di questi scelte per dare espressione a principi e valori, si comprendono appieno oggi se guardati come il "precipitato" di una faticosa elaborazione fatta da parte dell'Assemblea costituente.

L'Assemblea diede risposta al suo mandato adottando un costante orientamento teso verso la ricerca di un punto di equilibrio fra idee diverse di che cosa potesse essere la società giusta: solidale? liberale? comunitaria? individualistica?

Gli studi di natura sociologica e giuridica che hanno affrontato il tema del costituzionalismo e delle evoluzioni della società a partire dal Secondo Dopo Guerra mettono in rilievo l'esistenza – e la co-esistenza – di tre aspetti:

– lo sforzo di coniugare i diritti e le libertà delle singole persone con il bilanciamento e la tutela del bene comune e della solidarietà;

---

* Il presente volume trova il suo fondamento nei lavori del Convegno "Riflessioni sulla Costituzione italiana. La funzione notarile a presidio dei valori costituzionali" promosso dalla Fondazione Italiana del Notariato a Genova il 20 marzo 2026. Si ringraziano gli autorevoli relatori per il loro intervento pubblicato nella forma integrale sul n. 1/2026 della Biblioteca online della Fondazione Italiana del Notariato e il dott. Isidoro Trovato, giornalista del Corriere della Sera, per aver moderato i lavori della Tavola rotonda.

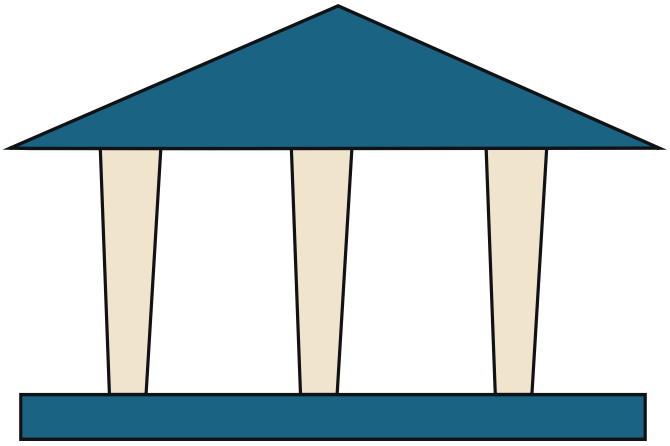
– la combinazione della libertà economica con la sostenibilità, un aspetto che oggi appare quantomai attuale, se si guardano i settori dell'ambiente, dell'energia e della casa;
– la previsione di una architettura costituzionale che è già di per sé aperta al cambiamento e che chiede, a mano a mano che la società evolve e si trasforma, di essere adeguata nella sua concreta e quotidiana attuazione
Nasce lì la radice dell'incontro, che poi ha caratterizzato tanti passaggi chiave dell'esperienza democratica italiana, fra professionalità notarile e momento costitutivo – e ricostitutivo – del patto sociale.

Andiamo alla radice dell'incontro fra
Costituzione e Notaio.
Lì è la professionalità notarile

Il patto fra le parti di una società, che è plurale, va reso vivo e vero ogni giorno, a partire dal momento in cui singoli cittadini si trovano a negoziare transazioni economiche, immobiliari, ad esprimere le loro volontà fra generazioni, a gestire la loro iniziativa e il loro spirito imprenditoriale nel rispetto di legalità, sostenibilità e trasparenza.

Con riferimento a queste tre dimensioni della natura fondativa della Costituzione, la funzione notarile occupa una posizione unica. Tale unicità è dovuta essenzialmente alla sua duplice appartenenza, allo Stato e alla società, una funzione pubblica in quanto pubblico ufficiale, e un corpo professionale intermedio capillarmente posto sul territorio, nella e per la società.
In questo quadro, la persona entra dalla porta principale del patto sociale sotteso alla Costituzione repubblicana, ossia dalla porta del principio di eguaglianza, non solo inteso come principio costituzionale, ma anche obiettivo di effettività nel rapporto che il settore pubblico ha con il cittadino, mettendo – e dovendo mettere – quest'ultimo nella condizione di potere al meglio esercitare quelle libertà che le o gli sono riconosciute appunto dalla Costituzione.
Si potrebbe rappresentare in modo metaforico questa visione con l'immagine di un tempio, nella quale il timpano costituisce la raffigurazione della garanzia della persona nel tempo, il basamento rappresenta il principio di eguaglianza e le tre colonne sono l'immagine della struttura, della storia e dell'identità.
Se quindi, come in un tempio, il basamento è dato dal principio di eguaglianza e dai diritti delle singole persone fissati dalle norme astratte della Costituzione, sono le colonne che permettono di dare attuazione a quei diritti e quindi di

farli vivere, di attuarli. La effettiva, reale, concreta, fruizione di quei diritti e il significato che essi acquisiscono nella vita di ogni persona sono nel loro insieme il timpano, al quale il notaio dà un contributo stabile nel tempo, duraturo, solido, visibile.



In ciascuna delle "colonne" la funzione notarile svolge un ruolo quotidiano, ancorché non sempre appieno esplicitato nella pubblicistica diffusa o nei media. A questi tre aspetti, e ai ruoli che la funzione notarile ivi svolge, sono dedicati i tre momenti di riflessione di cultura del Notariato in una ottica di approfondimento non solo dello *status quo* ma anche di quelle che saranno le domande di struttura, storia e identità nella società italiana del domani.

Quello che il notaio porta alla società italiana per dare vita alla Costituzione, ogni giorno

La scrittura, l'adozione, l'attuazione in continuo divenire della Costituzione, sono, nel loro insieme, un continuo movimento che va dalla regola all'azione, un "avvenire continuo". Questo movimento istituisce una architettura, dello Stato e del rapporto che questo intrattiene con la società. Si tratta di un movimento

che crea uno spazio in cui i diritti soggettivi prendono vita nelle azioni e nelle trasformazioni della norma giuridica stessa. In quello stesso spazio i principi della Costituzione attinenti alla leale collaborazione e al buon funzionamento delle istituzioni pubbliche e della amministrazione diventano fatti – e diventano anche aspettative.

Si tratta in sintesi di un movimento che nasce da una energia costituente e costitutiva, che a sua volta genera un potenziale di energia, il quale diventa vita proprio laddove si incontra la persona con la norma del diritto.

Gli studi e ricerche di cui oggi disponiamo sulla vitalità – quello che tecnicamente si chiama capacità adattiva ed evolutiva – delle Costituzioni, unitamente agli studi e ricerche di cui disponiamo sulle ragioni e sui meccanismi che assicurano tale vitalità, permettono di guardare all'incontro fra il notaio e la Costituzione lungo quello che può essere propriamente definito ciclo di vita delle norme giuridiche, sia di rango costituzionale, sia di rango primario legislativo, sia ancora di ordine secondario. Come si evince dalla osservazione delle democrazie contemporanee e dei sistemi politici che si sono dotati di una Costituzione scritta, soprattutto a valle di una esperienza di cesura istituzionale – violenta o non violenta, negoziata o imposta dagli organismi internazionali – la combinazione delle tre tipologie di norme è di molto cambiata nel corso del tempo.

Spesso la ricerca scientifica e la dottrina approfondiscono aspetti che riguardano le norme del diritto. Ad esempio, si offrono importanti analisi di come la giurisprudenza sia evolutiva rispetto a determinati istituti, o di come nel quadro del diritto europeo vi siano novità sia legislative, sia regolamentari, che inducono il sistema italiano a cambiare.

Più rara nel nostro Paese, per ragioni di tradizione culturale e di prassi di dialogo fra istituzioni, la discussione fra da un lato la comunità delle professioni del diritto e dall'altro la comunità degli studiosi che si occupano di organizzazione, sociologia, economia, gestione, ma anche psicologia comportamentale, comunicazione. Questi temi e queste discipline sono capaci di dirci, per esempio, come cambia la società, il mercato, come cambia il modo di pensare delle persone in materia di incertezze, di paure, di rischi, di imprenditorialità e di visione della vita. Ci possono aiutare a comprendere dove sta andando la domanda che la società esprime di garanzie, di strumenti giuridici, anche tenendo conto delle diversità fra territori che così tanto caratterizza il nostro Paese da sempre, dalla sua lunga e ricca storia.

Un dialogo proficuo e necessario
Capire la società e i suoi cambiamenti con la ricerca scientifica
Creare il giusto ponte fra norma astratta e situazioni di vita
con la prassi notarile

È dunque invece molto importante mettere in dialogo le due prospettive di ragionamento, quella che trova il suo fondamento nelle ricerche empiriche comparate, fatte sulle dinamiche di cambiamento che, a partire dalla adozione di una norma giuridica, portano al consolidamento di quei comportamenti o di quelle fenomenologie procedurali, processuali, sostanziali, ed organizzative che la norma preconizza, e la prospettiva di ragionamento che viene dal notare come per ciascuna delle fasi che segnano il dispiegarsi del processo di cambiamento le variabili che intervengono e fanno la differenza rispetto al se, al come, e al tempo del cambiamento siano diversamente connesse con l'esercizio della funzione notarile.
Ci sono molte ragioni per sostenere questa impostazione. Ma una è forse la più forte e la più semplice di tutte. È quella che nasce dalla constatazione che quando viene introdotta una regola giuridica nuova o un nuovo sistema di norme – attraverso, ad esempio, una riforma – la innovazione della "norma" è "solo" l'inizio di un lungo viaggio verso il cambiamento, nel quale intervengono tanti fattori. Insomma, la Costituzione che resta la stessa nel tempo si rende viva e viaggia attraverso il tempo e lo spazio proprio perché e nella misura in cui prende corpo nel concreto vivere quotidiano, nell'incontro fra la società italiana, così come essa è, e chi il diritto lo adegua lo vede "in vero" e non solo in vitro ogni giorno.
Si spiega così la centralità della figura notarile. Il numero tre sembra ritornare come per le colonne. Sono tre gli aspetti che compongono questa centralità.

Il notaio: tre colonne fra eguaglianza e domanda sociale
La terzietà La certezza Il buon funzionamento e l'efficienza dello Stato

In primis, la postura di terzietà che vede il notaio come pubblico ufficiale si coniuga con la professionalità tecnica e l'alto grado di specializzazione per quei profili che attengono sia la dimensione privatistica – si pensi ai formanti

contrattuali o convenzionali che trovano applicazione nel diritto societario – sia la dimensione pubblicistica – si pensi alle competenze tecniche in materia di anti-corruzione, anti-riciclaggio, per menzionare le tematiche di più attuale impatto sulle elaborazioni normative primarie e secondarie nazionali e transnazionali.
Inoltre, nella fase che attiene alla concretizzazione della norma la funzione notarile apporta sia la certezza della conoscenza contenuta nei pubblici registri, sia la solidità stratificata nel tempo della competenza maturata per ciascun istituto del nostro ordinamento particolarmente nel settore del diritto civile e del diritto amministrativo.
Infine, il Notariato contribuisce alla standardizzazione delle procedure che passa attraverso la creazione e il mantenimento di un sistema di carattere organizzativo e tecnico coadiuvato da una forte e pervasiva digitalizzazione, essa operata nel rispetto di criteri di sostenibilità e di accessibilità in tutto il territorio. Si tratta per quest'ultimo aspetto di un apporto essenziale dato dal Notariato proprio al raccordo fra territori dello Stato italiano i quali, sul piano dei pubblici registri e delle forme di accesso agli stessi, possono disporre di una base eguale e di interfaccia uniformi, a garanzia di funzionalità equa – anche per territori con insediamenti urbani piccoli o di medie dimensioni – e tecnicamente di alta qualità.

La cultura che interviene nel consolidamento della norma trova nell'operato della funzione notarile un punto di forza in quanto sia sul piano dell'agire nei territori sia sul piano del rapporto con le parti, il notaio si pone come snodo del sistema sociale e costituzional-democratico in cui la parola del diritto acquisisce un significato pertinente per la vita del cittadino, con una semantica che il cittadino può comprendere, fare propria, e dunque interiorizzare.
In altri e più sintetici termini, vista in questa chiave dinamica, la funzione notarile e la professionalità che la innerva sono condizioni strutturali di radicamento e di riattualizzazione di quel contratto sociale che ci appare *ab initio* momento costituente della società italiana Repubblicana e di quel *pactum societatis* che si vuole rinnovare nei fatti nelle funzioni e nella cultura del Paese.

Da allora

A distanza di molto tempo da quel momento di straordinaria elaborazione normativa, l'Italia si presenta come un sistema sociale e politico in continuo bilanciamento fra l'individuale e il collettivo, la tutela dei diritti soggettivi e la promozione di un bene pubblico, l'ambiente, il paesaggio, la solidarietà.
Gli strumenti concreti che si sono susseguiti nella storia della attuazione della

Costituzione offrono spunti di riflessione per vedere come la regola giuridica – primaria, secondaria, giurisprudenziale – sia evoluta non sempre in modo lineare per dare effettività ai principi sanciti nella Costituzione: la proprietà intesa come diritto soggettivo e come prassi economica da contemperare con il rispetto dei beni pubblici; la libertà di iniziativa economica intesa come diritto fondativo di una società liberale ma al contempo da bilanciare con il bisogno di assicurare il *welfare* e la coesione sociale. Gli esempi potrebbero moltiplicarsi. Bisogni, prassi, politiche pubbliche, iniziative ed investimenti, sono tutti aspetti che la ricerca scientifica studia ed approfondisce. Sono i dati sui fatti, sui comportamenti, sulle domande di servizi, sulle mobilità di persone, che ci dicono non solo come evolve la nostra società ma anche in quale modo la Costituzione repubblicana acquisisce un concreto significato in ogni momento in cui incontra la vita del cittadino – la mattina allo sportello dell'anagrafe, un giorno nell'atto rogante, nel momento di definizione di un testamento, nella definizione di un accordo patrimoniale interno ad una famiglia.

Dove si situa il notaio in questo scenario?
Proprio nell'inframmezzo, fra l'ascolto della vita e la competenza della norma. È lì che la professionalità notarile si esprime nel comprendere la volontà della persona e nel trovare la forma giuridica migliore per esprimerla. Così facendo il notaio agisce in modo costituzionalmente orientato. E al contempo si mette in relazione con le evoluzioni sociali: nuove forme di famiglia, nuove fragilità, nuove domande ed opportunità di società, di imprese, nuove forme di gestione trasmissione dei diritti di proprietà, usufrutto, e la lista potrebbe di molto essere ampliata.

Perché dunque parlare di Costituzione?
Perché la Costituzione è il fondamento del nostro ordinamento e quando ci si proietta verso il futuro è bene partire dalla base, da ciò che ci accomuna e ciò che sorregge l'architettura della nostra democrazia, dello Stato e della società.

Perché occuparci di Costituzione e notaio?
Perché in questi anni la società è cambiata profondamente: i valori sono mutati e sono radicalmente diverse, rispetto a quel 1948, le modalità di percepire i valori, di bilanciare gli uni rispetto agli altri. È diversa oggi la relazione che le persone intrattengono le une con le altre, nella famiglia, nel mercato, nelle imprese, ma anche fra le persone e lo Stato.

Tali cambiamenti si sono riflessi nella professionalità notarile. Sono cambiati

i contenuti delle prestazioni professionali, è cambiato il modo di esercitare la funzione notarile. Al fondo possiamo dire che è cambiato il bisogno e la domanda di diritti e di diritto ed è cambiata la modalità con la risposta che il notaio dà ogni giorno alle persone che a questo si rivolgono per le questioni che spesso sono il cuore della loro vita: la casa, le successioni, le iniziative economiche.

La Costituzione non è cambiata nei principi. Questi stanno a pilastro e baluardo di valori innegoziabili la dignità della persona, la sua autonomia, la sua supremazia rispetto a qualsiasi forma di diversità e di diversa scelta di vita. Eppure, quei principi sono anche se visti dal lato del rapporto fra diritto e società fra regola giuridica astratta e vita concreta, con tutte le sue incertezze fragilità imprevedibilità e singolarità come degli spazi che prendono un significato concreto proprio con l'evolvere della società.

Oggi negli studi notarili le tutele dei soggetti deboli le mitigazioni delle asimmetrie di potere le garanzie all'interno di famiglie con situazioni patrimoniali complesse anche derivate dalla trasformazione profonda delle modalità di vivere gli affetti e le relazioni private, sono temi affrontati quotidianamente.

L'agire notarile deve essere ed è costituzionalmente orientato, per poi radicarsi e diventare concreto specifico contestuale nell'ascolto e nell'accoglimento di quella che è la volontà della persona.

La attenzione alla capacità della soluzione giuridica trovata di volta in volta di reggere alla prova del tempo, di essere eseguibile in futuro, di non generare possibilmente contenzioso che potrebbe essere evitato solo con una attenta e competente articolazione delle clausole, delle forme giuridiche, dei negozi, è qualcosa che si avverte e vive negli studi notarili ogni giorno e che sta al centro dei nostri momenti di riflessione scientifica e deontologica.

Dunque, è cruciale parlare di Costituzione, di farlo con il Notariato e come Notariato. Proprio per il fatto di avere riconosciuto e voluto mettere al centro del ragionamento la trasformazione della società e la funzione notarile nel dare risposta a tale trasformazione, dando significato – qui ed ora – a principi universali che ci tengono uniti come società, si è scelto di dare ai lavori che sono qui presentati e al convegno da cui essi derivano un taglio di vero dinamico e innovativo dialogo.

Il convegno i cui atti e le cui riflessioni qui riportiamo nasce da questa semplice eppur ineludibile constatazione, del tutto astratta, generale, e non strettamente notarile. Quando una legge una previsione giuridica deve essere attuata è necessario che la si pensi come uno tassello di un sistema paese che si incontra con la vita delle persone, delle imprese, del terzo settore.

In quell'incontro nasce quello che gli studiosi intendono come diritto in azione.

Nei dialoghi che si susseguono, avendo al centro di volta in volta un articolo della Costituzione – una selezione di articoli, quelli che in via diretta e principale entrano nella attività quotidiana degli studi notarili e quelli per i quali le persone chiedono in modo diffuso capillare e sovente cogente l'intervento garante ed adeguatore del notaio – si trovano gli incontri fra quello che la ricerca empirica ci racconta per rispondere alla domanda "*quo vadis* Italia?" e quello che il notaio vive e vede, ciò che lo anima e lo ispira, ciò che ne fa il fondamento ma anche la prassi quotidiana della sua professione.
In fondo tutti gli articoli si trovano nel punto di convergenza cardine che è il principio di eguaglianza dinnanzi alla legge e di mitigazione delle diseguaglianze che mettono barriere alla giustezza e alla inclusione, fra persone che sono in posizioni diverse per capacità, reddito, speranze, paure, informazioni, istruzione.
Attraverso questi dialoghi il lettore troverà la filigrana e l'affresco della società che siamo diventati ma anche quella che potremmo diventare con il contributo e la collaborazione di tutti coloro che studiano, operano, riflettono e agiscono in modo costituzionalmente orientato e attento ai fatti, alla vita, in ascolto e in pace.

PARTE I

Le istituzioni e il grandangolo giuridico-ordinamentale

Il Notariato tra Costituzione formale e Costituzione materiale

Vito Pace
Presidente Consiglio Nazionale del Notariato

La funzione notarile trova il proprio fondamento nei principi essenziali della nostra Carta costituzionale. Non si tratta soltanto di una presenza implicita nell'architettura ordinamentale della Repubblica, ma di una funzione che, per sua natura, contribuisce quotidianamente alla concreta attuazione dei valori costituzionali di uguaglianza, solidarietà, tutela della persona e certezza dei rapporti giuridici.

Dalla lettura coordinata degli articoli 2, 3, 42, 47 e 53 della Costituzione emerge con evidenza il ruolo del notaio nella realizzazione dei diritti individuali, nella tutela delle situazioni di fragilità e nella garanzia dell'equilibrio tra autonomia privata e interesse generale. In questo senso, il Notariato rappresenta una vera e propria "cerniera" tra ordinamento e società.

Accanto alla dimensione della Costituzione formale, assume oggi particolare rilievo anche quella che Costantino Mortati definiva "Costituzione materiale": il complesso delle esigenze sociali, economiche e culturali che orientano l'evoluzione dell'ordinamento. È proprio in questa prospettiva che il ruolo del Notariato appare quanto mai attuale.

Il notaio è chiamato, infatti, non soltanto ad applicare la norma, ma anche a interpretarne la funzione nel mutare della realtà sociale, mantenendo fermo il presidio della legalità. La forza della funzione notarile risiede proprio nella capacità di coniugare certezza giuridica e attenzione ai bisogni concreti delle persone, svolgendo un ruolo di equilibrio e mediazione fondato sui principi di imparzialità e terzietà.

L'esperienza maturata negli ultimi decenni dimostra come il Notariato abbia saputo svolgere un ruolo di primo piano nei processi di evoluzione dell'ordinamento giuridico, non limitandosi ad applicare le innovazioni normative, ma contribuendo spesso ad anticiparle e a orientarle. Numerosi sono gli esempi che testimoniano questa capacità di interpretare i mutamenti della società e di tradurli in soluzioni giuridiche efficaci, successivamente recepite dal legislatore.

Emblematica, in tal senso è il contributo offerto dal Notariato nell'ambito della volontaria giurisdizione. L'attuale modello "binario", che attribuisce ai

notai una parte significativa delle attività tradizionalmente riservate all'autorità giudiziaria, rappresenta il risultato di una riforma fortemente sostenuta dalla categoria. Grazie a un costante confronto istituzionale e al dialogo con il legislatore, culminato nelle riforme promosse durante il mandato del Ministro Cartabia, è stato possibile realizzare un importante processo di semplificazione e di deflazione del contenzioso, alleggerendo il carico degli uffici giudiziari e garantendo ai cittadini procedure più rapide ed efficienti.

Lo stesso approccio propositivo ha caratterizzato gli interventi più recenti in materia di circolazione dei beni di provenienza donativa, settore nel quale il Notariato ha contribuito a individuare soluzioni capaci di coniugare la tutela dei diritti con le esigenze di certezza e sicurezza dei traffici giuridici. Anche in questo ambito, l'elaborazione dottrinale e l'esperienza professionale notarile hanno preceduto e accompagnato le scelte del legislatore.

In tutti questi casi il Notariato ha dimostrato di essere non soltanto un interprete qualificato delle norme vigenti, ma anche un osservatore privilegiato delle trasformazioni economiche e sociali, capace di individuare tempestivamente nuove esigenze e di proporre strumenti giuridici idonei a soddisfarle. Una funzione che conferma il valore istituzionale della categoria quale interlocutore autorevole nei processi di modernizzazione dell'ordinamento e di rafforzamento della certezza del diritto.

Particolare attenzione meritano oggi le tematiche della fragilità sociale e della tutela delle persone vulnerabili, ambiti nei quali si misura concretamente la capacità dell'ordinamento di garantire dignità, inclusione e pieno esercizio dei diritti fondamentali. La crescente esigenza di assicurare strumenti effettivi di autodeterminazione alle persone con disabilità impone infatti una riflessione profonda anche sulle modalità attraverso le quali la volontà negoziale può essere validamente espressa e accertata.

In questa prospettiva, il Notariato ha svolto un ruolo di assoluta avanguardia, contribuendo a superare impostazioni tradizionali non più adeguate alle possibilità offerte dal progresso scientifico e tecnologico. È grazie all'elaborazione culturale e professionale maturata all'interno della categoria che oggi è pienamente riconosciuta la legittimità dell'utilizzo di tecnologie assistive, quali il puntatore oculare, per consentire a persone affette da gravissime disabilità motorie di manifestare autonomamente e direttamente la propria volontà.

Si tratta di un risultato di grande valore giuridico e umano, che ha consentito di tradurre in pratica un principio fondamentale di civiltà giuridica: quello dell'accomodamento ragionevole. Un principio che impone di adattare strumenti e procedure alle specifiche esigenze della persona, affinché nessuna condizione di disabilità possa trasformarsi in un ostacolo all'esercizio dei diritti.

Grazie a questa evoluzione, oggi è possibile consentire a soggetti che, pur essendo prigionieri delle limitazioni imposte dal proprio corpo, conservano piena lucidità e capacità di autodeterminazione, di esprimere la propria volontà attraverso strumenti tecnologici scientificamente validati e adeguatamente certificati. In tal modo si evita il ricorso a soluzioni sostitutive non necessarie e si riconosce piena centralità alla persona e alla sua diretta manifestazione di volontà.

Anche sotto questo profilo il Notariato ha dimostrato di saper coniugare rigore giuridico, innovazione tecnologica e tutela della dignità umana, contribuendo a rendere l'ordinamento più inclusivo, più moderno e più attento alle esigenze concrete delle persone.

Nella medesima direzione si colloca un'ulteriore proposta recentemente approvata dal Consiglio Nazionale del Notariato e destinata all'attenzione del Governo: il mandato di protezione in vista di future incapacità. Si tratta di un istituto di grande valore civile e giuridico, volto a rafforzare l'autodeterminazione della persona anche nelle situazioni di futura fragilità.

Se la legge n. 6 del 2004 ha consentito a ciascuno di indicare preventivamente il proprio amministratore di sostegno, il mandato di protezione compie un ulteriore passo avanti, permettendo alla persona di individuare, ora per allora, chi dovrà prendersi cura della sua persona e del suo patrimonio nell'eventualità di una futura incapacità. Anche in questo caso il Notariato si fa promotore di una soluzione innovativa, capace di coniugare tutela, dignità della persona ed efficienza del sistema.

Analoga centralità assumono i temi dell'*housing* sociale e del diritto alla casa, soprattutto in una fase storica caratterizzata da nuove fragilità economiche e da profonde trasformazioni demografiche. Il contributo del Notariato può risultare decisivo nella costruzione di strumenti giuridici capaci di favorire l'accesso alla casa, il co-*housing* intergenerazionale e modelli di edilizia convenzionata coerenti con le mutate esigenze sociali.

In questo contesto, il rapporto tra Notariato e istituzioni pubbliche assume un valore strategico. Il notaio continua, infatti, a rappresentare un presidio avanzato di legalità anche nella prevenzione dei fenomeni criminali ed economici. Sul tema dell'antiriciclaggio il Notariato rivendica con forza il proprio ruolo di presidio di legalità, svolgendo una funzione essenziale di controllo preventivo sulla circolazione della ricchezza e sulla trasparenza delle operazioni economiche.

Nel quadro dell'attuazione della normativa europea, sono attualmente in corso interlocuzioni volte a valorizzare il contributo che gli organismi di autoregolamentazione possono offrire al sistema di vigilanza. In tale prospettiva, il Notariato sta approfondendo la possibilità di sviluppare strumenti avanzati di

raccolta e analisi dei dati, ispirati alle migliori esperienze europee, da mettere a disposizione delle autorità competenti per rafforzare l'efficacia delle attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali.

La stessa prospettiva europea impone una riflessione sul valore del controllo di legalità. La crescente spinta verso modelli di semplificazione non può tradursi in un arretramento delle garanzie giuridiche. Il mantenimento del controllo notarile nella fase costitutiva e modificativa delle società rappresenta, anche in ambito europeo, un elemento essenziale di tutela dell'affidamento e di prevenzione delle patologie del sistema.

Allo stesso modo, le trasformazioni tecnologiche e lo sviluppo dell'intelligenza artificiale pongono interrogativi che investono direttamente le professioni giuridiche. L'innovazione deve certamente essere accolta come opportunità di supporto e miglioramento dell'attività professionale; tuttavia, essa non può sostituire la funzione umana di interpretazione, valutazione e controllo che caratterizza l'attività notarile. La comprensione della volontà delle parti, la verifica dell'equilibrio degli interessi coinvolti e il presidio di legalità restano attività intrinsecamente affidate alla responsabilità del professionista.

In una società attraversata da trasformazioni sempre più rapide e complesse, il Notariato continua dunque a svolgere una funzione essenziale di stabilità, affidabilità e tutela della persona. È in questa capacità di coniugare tradizione istituzionale e adattamento ai mutamenti sociali che si manifesta, ancora oggi, la piena attualità della funzione notarile quale presidio dei valori costituzionali.

La professione notarile e il suo rilievo costituzionale

Roberto Nicola Cassinelli
Giudice della Corte costituzionale

Sommario: 1. Funzione notarile e Costituzione, un nesso da esplorare. – 2. Piccola premessa storica: la legislazione ottocentesca e ruolo del notaio come semplice "documentatore". – 3. L'emergere della configurazione del notaio quale "custode del diritto". – 4. L'avvento della Costituzione repubblicana (e di un nuovo modello di ermeneutica giuridica) quale fattore di ammodernamento della cultura giuridica italiana del secondo dopoguerra. – 5. I suoi effetti sulla funzione giudiziaria... – 6. (Segue) … e su quella notarile. 7. Il ruolo del notaio come "produttore di diritto" nell'attuale congiuntura storica.

1. Funzione notarile e Costituzione, un nesso da esplorare

È persino ovvio notare che l'esercizio dell'attività notarile – della quale non vi è neppure un'indiretta menzione nella Costituzione repubblicana, diversamente da altre professioni legali, come quella forense o degli appartenenti all'ordine giudiziario[1] – trovi un suo sicuro "addentellato" negli artt. 24 e 41 della Carta Fondamentale. Tuttavia, scopo del presente intervento – oltre quello di meglio esplorare il nesso, obiettivamente intercorrente, tra le attribuzioni riservate ai notai e la tutela dei diritti, nonché, soprattutto, l'esplicazione della libertà di iniziativa economica – è quello di verificare se esista, in realtà, una relazione più profonda tra il ruolo del notaio nella società contemporanea e i valori sottesi alla nostra Costituzione. Tema, come si vedrà, di particolare interesse in una congiuntura storica, come l'attuale, caratterizzata – per dirla con un Maestro del diritto civile[2] – dal crescente rischio della "incalcolabilità" del diritto, al punto

[1] Non stupisca l'inclusione dei magistrati tra gli esercenti le "professioni legali": tal è, infatti, la prospettiva accolta, ormai da oltre un decennio, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa, nel vagliare l'iniziativa assunta da un magistrato italiano, secondo il quale il procedimento disciplinare celebrato a suo carico non sarebbe stato conforme al principio del "giusto processo" di cui all'art. 6, § 1, della Convenzione EDU, ha affermato che tale «contenzioso disciplinare», proprio perché «concernente il diritto di continuare a praticare una professione» (potendo dar luogo, come sanzione massima, alla rimozione e dunque alla cessazione dell'attività) è riconducibile a quelle «controversie su diritti [...] di carattere civile», qual è quello di praticare una professionale legale, «ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione».

[2] Il riferimento è a N. IRTI, del quale – tra gli innumerevoli contributi sul tema – si veda, in particolare, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016.

da indurre taluno a profetizzare l'avvento di un'era definita della "post-verità"[3].

2. Piccola premessa storica: la legislazione ottocentesca e ruolo del notaio come semplice "documentatore"

L'analisi del tema non può prescindere da una ricostruzione – ancorché rapida e, quindi, necessariamente sommaria – di alcune delle principali ricostruzioni dogmatiche del ruolo del notaio.

Senza alcuna pretesa di approfondimento storico, non si può, infatti, sottacere che, nel sistema giuridico anteriore alla Rivoluzione francese del 1789 (e, dunque, prima della compiuta "statalizzazione" del diritto che fu operata dal *Code civil* del 1804), la stessa *produzione* del diritto dei privati trovava nell'attività del notaio una delle sue fonti. Essa, come è stato efficacemente osservato, «attraverso la *interpretatio* del vecchio diritto romano giustinianeo e del diritto canonico, costituiva lo strumento di adeguamento di quelle norme alle esigenze dell'esperienza giuridica medievale e postmedievale in continua crescita»[4], rifuggendo, invero, la prassi delle relazioni commerciali – nella sua imprevedibile casistica – da schemi eccessivamente rigidi, privilegiando, piuttosto, «stampi» che fossero «duttili e mutevoli, con un affidamento totale alle intuizioni del notaio»[5].

L'accentramento, tuttavia, in capo allo Stato dell'attività di produzione normativa – della quale è espressione la già citata codificazione dell'inizio del XIX secolo – portò a un ridimensionamento del ruolo del notaio, se è vero che la prima legge organica sul Notariato, e cioè la legge francese del 25 Ventoso XI (16 marzo 1803), individuava nello stesso «un organo fondamentale per la cura e la documentazione dell'autonomia dei privati».

Siffatta impostazione, che faceva nel notaio essenzialmente un "documentatore" del diritto, si inseriva in una più generale tendenza – coerente con l'ideologia propria del *Code*, soprattutto allorché esso da *civil* divenne, nel 1807, *Napoléon* – a espungere, nell'applicazione delle norme giuridiche, a ogni livello, l'emersione di volontà *altre* rispetto alla *intentio legis*, così che

---

[3] La riflessione – che si riprenderà più avanti nel testo – è di M. PALAZZO, *Il ruolo del notaio nel tempo della postverità*, in *Atto notarile informatico: cosa cambia?*, in Atti del convegno tenutosi a Torino il 16 giugno 2017, reperibile nel volume digitale *Degiurisdizionalizzazione, digitalizzazione, concorrenza. Tre itinerari di ricerca per il Notariato contemporaneo*, in *biblioteca.fondazionenotariato.it*.

[4] Cfr. M. PALAZZO, op. cit.

[5] P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, 30.

«l'interpretazione del diritto si risolveva nella mera constatazione della volontà del legislatore», trovandosi, in questo modo, «il giurista esiliato nella bassa corte dell'esegesi»[6].
Riprendevano tale impianto – per venire all'esperienza giuridica nazionale – le leggi italiane sull'ordinamento del Notariato, e, tra di esse, la prima dell'Italia unita, la n. 2786 del 25 luglio 1875, nella quale, similmente a quanto accadeva in altri Paesi di *civil law*, la fisionomia della figura giuridica del notaio veniva costruita dall'angolo visuale della funzione documentale. Una prospettiva, questa, presente pure nella legge notarile vigente (la n. 89 del 16 febbraio 1913), che definisce i notai ufficiali pubblici "istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati, gli estratti" (art. 1). D'altra parte, anche le norme del codice civile che menzionano il notaio concepiscono il suo ruolo in termini essenzialmente di documentatore, attendendo egli alla costruzione di documenti rappresentativi della manifestazione di volontà dei privati, con valore non solo di atto pubblico (art. 2699 c.c.) ma anche in funzione fidefacente (art. 2700 c.c.).
Egualmente, altre norme codicistiche – per menzionarne solo alcune, al di fuori dell'ambito della materia successoria – rimarcano la sua funzione di formatore di documenti: gli artt. 2328 e 2330 c.c., relativi alla costituzione delle società per azioni, l'art. 2375 c.c., concernente i verbali di assemblea straordinaria, ma, soprattutto, l'art. 2657 c.c., in tema di titoli idonei per la trascrizione nei pubblici registri immobiliari.
Si può, pertanto, rassegnare una prima conclusione, e cioè che l'impostazione «caratteristica del positivismo giuridico» – essendo «dominata dalla pesante ipoteca culturale esegetico-pandettistica» – ha visto nel notaio, nel «periodo successivo alla codificazione napoleonica, fino alla Costituzione repubblicana del 1948, un formatore di documenti, un documentatore al quale resta estraneo ogni compito progettuale»[7].

3. L'emergere della configurazione del notaio quale "custode del diritto"

L'eco, tuttavia, del tempo in cui il ruolo del notaio non era circoscritto alla sola documentazione non manca di avvertirsi nella riflessione sviluppata dalla dottrina civilistica italiana a partire dalla seconda metà del '900.

[6] Cfr. M. PALAZZO, op. cit.
[7] Cfr. M. PALAZZO, op. cit.

Si colloca, quasi emblematicamente, proprio nel cinquantesimo anno del XX secolo l'analisi di chi, Francesco Carnelutti[8], ravvisa in quella notarile ben più che una semplice attività di documentatore. Riprendendo la definizione che la coeva dottrina tedesca proponeva del "notaro" quale *Rechtswahrer*, ovvero, «qualcosa equivalente a "custode del diritto" o, meglio, "guardiano del diritto"», egli individua nel *cavere* – e cioè nell'avvisare, il soggetto che si avvalga della sua opera professionale, delle conseguenze che potrebbero scaturire dal proprio agire negoziale – il tratto caratteristico dell'attività notarile. Stabilendo, in particolare, un parallelismo con l'opera dell'avvocato, egli rimarca – utilizzando categorie concettuali proprie della dottrina giuridica romanistica – come sia il *postulare* «l'attività specifica del *difensore*», il *respondere* quella «comune al *difensore* e al *notaro*» (giacché «ci si può rivolgere tanto all'uno quanto all'altro per la risoluzione di un *dubbio giuridico*»), e, infine, il *cavere* «la funzione particolare del notaro», soggiungendo che «bisogna capir bene in cosa consista il suo carattere e la sua difficoltà». In tale prospettiva, si evidenzia che "l'affare" devoluto al notaio «può nascondere nel suo grembo una lite; ora tra l'avocato e il notaro il compito è distribuito così: mentre quello interviene quando la lite è già scoppiata o sta per scoppiare, l'opera del notaro si volge molto prima affinché non scoppi»[9].

Viene, in tal modo, a delinearsi quello che è stato definito come il «compito antiprocessuale» del notaio, che ne «esalta, in uno con l'idoneità tecnica, e naturalmente morale, il ruolo di garanzia»[10].

Si apprezza, dunque, in tale prospettiva il collegamento esistente tra la funzione notarile e il diritto di azione *ex* art. 24 Cost.; e ciò, non solo nel senso che il notaio, quale garante della certezza dei traffici giuridici, permette la "effettività" di quei diritti – oggetto dell'atto dispositivo "*iure privatorum*" che con la sua opera ha plasmato – a tutela dei quali è contemplata la possibilità di agire in giudizio, ma, ancor prima, perché, attraverso quel primo controllo di legalità, connaturato alla sua opera, egli consente la prevenzione di una futura, possibile, lite. Si realizza, in questo modo, quello scopo di economia dei mezzi processuali che, già insito nelle scelte dei Costituenti del 1948, è stato successivamente esplicitato nella decisione – compiuta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 – di riformulare il testo dell'art. 111 Cost., sancendo il principio non

---

[8] F. CARNELUTTI, *La figura giuridica del notaro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1950, 921 ss. in part. 929.

[9] Nuovamente F. CARNELUTTI, op. cit., sempre 929.

[10] Così V. COCOZZA, *Lineamenti costituzionali della funzione notarile*, in *Notai e Costituzione*, Atti del Convegno Assonotai Campania, Napoli, 12 dicembre 2008, 31 ss., in part. 34.

solo del "giusto processo", ma pure della sua "durata ragionevole", presupposto necessario della quale, quanto alle controversie civili, è anche la prevenzione di futuri contenziosi.
La garanzia offerta dalla funzione notarile non investe, quindi, solo l'effettività dei diritti sottesi all'atto del quale quel professionista cura la formazione, ma concorre ad assicurare che il sistema giudiziario sia posto in condizione di operare in conformità col canone costituzionale di cui all'art. 111 Cost.

4. L'avvento della Costituzione repubblicana (e di un nuovo modello di ermeneutica giuridica) quale fattore di ammodernamento della cultura giuridica italiana del secondo dopoguerra

La presa d'atto che quella notarile non è (o meglio, non è *mai* veramente stata) solo una funzione di documentazione ha suscitato – nella dottrina civilistica della seconda metà del secolo scorso – nuovi interrogativi sul ruolo del notaio. Ne sono scaturite, dunque, ulteriori riflessioni, maturate in parallelo al radicarsi, nella nostra scienza giuridica, sia di una più solida cultura costituzionale, sia di un nuovo modello concettuale di ermeneutica giuridica: fenomeni, peraltro, tra loro connessi.
Come è stato efficacemente osservato, con l'avvento del «pluralismo sociale, culturale e giuridico introdotto dalla Costituzione» si è prodotta «una prima breccia nella gerarchia delle fonti», essendosi determinata «la necessità di "rileggere" il codice civile in stretta connessione ed in dialettica con i principi della Carta, di familiarizzare con i due piani di legalità (costituzionale ed ordinaria)»; inoltre, la Costituzione ha contribuito «a rompere la logica della fattispecie poiché individua i principi che allargano l'ambito di riferimento dell'interprete, inducendolo a valutare i valori prevalenti nel contesto sociale in relazione ai beni, ai diritti ed a gli interessi implicati nella concreta vicenda contrattuale o giudiziale»[11].
Si vedrà di seguito se, o meglio in quale misura, questo fenomeno abbia interessato la figura professionale del notaio.
Ciò che qui va, invece, ulteriormente evidenziato è il contributo che all'allargamento dello spazio spettante all'interprete è venuto dall'affermazione, come si notava, di un rinnovato modello di ermeneutica giuridica. Infatti, sulla scorta di una riflessione che trova la sua origine in ambito strettamente filosofico, si è venuta progressivamente delineando l'idea che, per ricostruire il

[11] Cfr. M. PALAZZO, op. cit.

significato di un testo, qualunque ne sia la natura, non basti indagare l'intenzione dell'autore, sebbene ciò costituisca il punto di partenza dell'opera dell'interprete, ma è necessario andare oltre, sostenendosi – con particolare riferimento proprio all'interpretazione dei testi legislativi – che il giurista coglie il «senso della legge in base al caso specifico e in vista di questo caso»[12]. L'interpretazione della norma, dunque, «non si esaurisce nella spiegazione di un testo conchiuso ed indisponibile, ma è piuttosto intermediazione necessaria e vitale tra le proposizioni astratte della legge e la concretezza storica che l'interprete ha di fronte»[13]. In altri termini, matura anche nella dottrina giuridica italiana la consapevolezza che «punto di partenza dell'interpretazione non è il testo bensì il caso ossia il problema o il complesso di problemi per la cui soluzione il testo deve essere compreso», e ciò essendo la legge «opaca sino a quando non si sappia rischiararla illuminandone il quadro dei riferimenti problematici, nel quale soltanto si può cogliere l'intero significato del programma condizionale in essa dettato»[14].

5. I suoi effetti sulla funzione giudiziaria...

Il risultato dell'interazione tra i due fenomeni che si sono brevemente illustrati, ovvero l'irrompere dei valori costituzionali nell'interpretazione della norma di legge, nonché l'emergere di un modello di ermeneutica giuridica incentrato più sulla fattispecie concreta da regolare, che non sulla ricostruzione del significato obiettivo dell'affermazione astratta contenuta nel testo normativo, si manifesta, in primo luogo, nell'attività del giudice.

Il giudizio di diritto, al quale esso è chiamato, una volta compiuta la ricostruzione del fatto sottoposto al suo esame, è il frutto di un'attività interpretativa – per riprendere la ricostruzione di un'ormai classica dottrina processualistica[15] – nella quale interagiscono più criteri, riconducibili a tre categorie.

L'interpretazione, infatti, «opera anzitutto secondo criteri logici e linguistici», i

---

[12] H.G. GADAMER, *Verità e metodo*, (1960), trad. it. di G. Vattimo, Milano, 2000, 441. Nel pensiero gadameriano l'ermeneutica giuridica riveste un «significato esemplare», disvelando come la comprensione rappresenti non una mera una forma di conoscenza, ma addirittura un modo d'essere.

[13] Nuovamente M. PALAZZO, op. cit.

[14] L. MENGONI, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, in origine in *Jus*, 1976, 3 ss., nonché, di seguito, in *Diritto e valori*, Bologna, 1985, dalla cui pagina 37 la citazione è tratta.

[15] M. TARUFFO, *Giudizio (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, XV, Milano, 1989, 1 ss.

quali «entrano in gioco al fine di determinare "il significato proprio delle parole secondo la connessione di esse" (cfr. art. 12 disp. prel.) e servono appunto a determinare la c.d. interpretazione letterale della legge». Accanto ad essi si pongono, poi, i criteri «che possono definirsi sistematici», la cui funzione è di «inserire il singolo enunciato normativo nel contesto di altre norme sia in senso orizzontale (norme dello stesso codice, della stessa legge o dello stesso rango), sia in senso verticale (ossia nella gerarchia delle fonti normative)», sicché l'esito della loro utilizzazione è quello di «garantire la coerenza sistematica dell'interpretazione di un enunciato normativo», ma anche «di integrarne il significato con quello di altri enunciati», oltre che di «risolvere i problemi delle antinomie e delle lacune dell'ordinamento». Vi è, infine, un «terzo gruppo di criteri, che possono definirsi funzionali», ovvero quelli che raccolgono «fattori che influenzano l'interpretazione delle norme senza però riguardare né la struttura logica e linguistica dell'enunciato, né la sua collocazione nel contesto dell'ordinamento», criteri, dunque, «esterni» al livello degli enunciati normativi, il cui scopo è «di orientare le scelte interpretative in base al contesto economico, sociale, politico nel quale la decisione inevitabilmente si colloca, e nel quale è destinata a spiegare i suoi effetti concreti»[16].

6. (Segue) … e su quella notarile

Non è questa, naturalmente, la sede per approfondire il tema dell'interpretazione giudiziale.
Esula, infatti, dagli obiettivi di questo intervento una simile riflessione.
Ciò che, invece, interessa sottolineare è se, o meglio in quali termini, il processo virtuoso che si è delineato – culminato nel superamento, nell'interpretazione delle norme di legge, delle strette "maglie" di una mera esegesi – abbia riguardato anche l'attività del notaio.
Punto di partenza è la riflessione di chi – analizzando quanto avvenuto a far data dalla metà degli anni '60 del secolo scorso all'esito del cosiddetto "Congresso di Gardone" dell'Associazione Nazionale Magistrati[17], in cui venne approvata una mozione unitaria con la quale gli appartenenti all'ordine giudiziario, rigettando il modello del "giudice-funzionario", rivendicavano la portata costituzionale

[16] Citazioni tutte tratte da M. TARUFFO, op. cit., 5-6.
[17] Sul quale si veda, di recente, per una rilettura in chiave critica E. ANTONUCCI, *Il congresso di Gardone nella storia della magistratura italiana (25-28 settembre 1965)*, in *Ricerche di storia politica*, Quadrimestrale dell'Associazione per le ricerche di storia politica, 2023, 2, 129 ss.

della propria funzione di garanzia e, con essa, la necessità di assicurare piena attuazione ai valori costituzionali[18] – si è chiesto in quale misura un fenomeno analogo potesse interessare gli esercenti le professioni legali, e in particolare quella notarile[19].

Al centro di tale riflessione – come è stato sottolineato, a più di trent'anni di distanza dalla sua elaborazione – vi era la constatazione che, se la magistratura è chiamata non solo «a rinsaldare i valori dello Stato di diritto ma a collegare i medesimi con le nuove dimensioni del sociale, svolgendo così non soltanto un'azione di difesa e di garanzia ma anche una funzione dinamica di promozione dei rapporti intersoggettivi, non di meno questo ruolo può essere esteso ad altre figure professionali e, fra queste prioritariamente, al notaio»[20].

Tale possibilità, tuttavia, deve confrontarsi – e ciò costituiva il punto nodale di quella elaborazione teorica – con il carattere di "secondo grado" dell'interpretazione delle norme di legge, propria dell'attività notarile. Con questa espressione volendosi significare che, «mentre il giudice è libero nella sua interpretazione[21], il notaio non può che andare a rimorchio, recependo i risultati di un'interpretazione che si svolge in altri luoghi e su presupposti diversi», sicché egli «entra in crisi nel momento in cui non sa a quale forza trainante ricondursi, cioè quale interpretazione giurisprudenziale seguire»; si

[18] La mozione finale, esattamente, recitava che spetta al «giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statuale».

[19] N. LIPARI, *Rinnovamento del diritto privato e funzione del notaio*, in *Riv. not*., 1973, 1033 ss.

[20] Così, nel ricostruirne il pensiero, V. COCOZZA, op. cit., 35.

[21] La giurisprudenza di legittimità, anche nella sua massima sede nomofilattica, ha affermato che «il precedente giurisprudenziale, pur autorevole, pur se proveniente dalla Corte di legittimità e finanche dalle sezioni unite, e quindi anche se è diretta espressione di nomofilachia, non rientra tra le fonti del diritto, e come tale non è direttamente vincolante per il giudice (salvo che, naturalmente, per il giudice di rinvio)», giacché, a ritenere il contrario, «si rischia di depauperare del suo significato più proprio l'esercizio dell'attività giurisdizionale, che si estrinseca nella interpretazione delle norme», e di paralizzare o comunque «limitare la funzione dinamico-evolutiva della giurisprudenza, la sua idoneità a cogliere i mutamenti in corso nella società, a riempire di contenuto le norme adeguandole e allargandole alla tutela dei nuovi diritti, in altre parole di isterilire l'interpretazione stessa e con essa il *proprium* dell'attività giurisdizionale»; in tal senso Cass., sez. un., 3 maggio 2019, n. 11747, edita, tra l'altro, in *Nuov. giur. civ. comm*., 2019, 1310, con nota di C. AMATO, *Quando l'errore condanna il giudice alla responsabilità per illecito civile*.

disvela, dunque, che quella notarile è «la più condizionata fra le c.d. professioni libere» e che «il passaggio dall'idea del notaio-documentatore all'idea del notaio-interprete» non si risolve «davvero in un salto qualitativo»[22].
Nondimeno, proprio l'ancoraggio alla Costituzione permette di superare questa condizione, per così dire, "di stallo", sicché «in questa ricostruzione» – come è stato efficacemente osservato – vi è «una forte spinta a valorizzare quella parte delle funzioni che attengono alla garanzia e all'accrescimento dei valori fondamentali determinando in tal maniera quello sviluppo della *societas* che costituisce obiettivo primario per il raccordo con il progetto costituzionale»[23].
E ciò, a ben vedere, in una duplice – complementare – prospettiva.
Innanzitutto, di tipo "promozionale", ovvero favorendo un'interpretazione evolutiva delle norme che risultino "implicate" dall'operazione negoziale della quale il notaio sia chiamato a plasmare i contenuti. Emblematica, da questo punto di vista, la vicenda degli acquisti immobiliari delle associazioni non riconosciute, prima che il legislatore – attraverso la modifica dell'art. 2659 c.c., operata dall'art. 1 della legge 27 febbraio 1985, n. 52, e dunque con scelta successiva allo scritto qui più volte richiamato – espressamente la consentisse. «Quanti sono i notai», si chiedeva il citato autore, a conferma della possibilità di un ruolo dinamico anche dell'esercente la professione notarile nell'attuazione dei principi costituzionali (nella specie, quello della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"), «che, vincendo le resistenze delle varie conservatorie dei registri immobiliari, hanno meritoriamente operato – prima che la risposta venisse da alcune significative pronunce giudiziali – per una soluzione positiva del problema, anziché suggerire il consueto aggiramento di una intestazione di tipo fiduciario?»[24].
Sotto altro profilo, invece, si evidenziava come il pieno coinvolgimento pure della funzione notarile tra quelle chiamate a dare attuazione a valori della Carta fondamentale potrebbe proiettare la stessa oltre l'ambito – cui è tradizionalmente ascritta – di un controllo sulla «legalità linguistica»[25] dell'affare, che è, evidentemente, soltanto di tipo formale.
In una prospettiva siffatta, risulterebbe, ad esempio, arricchita «la valutazione

[22] Cfr. N. LIPARI, op. cit., 1035.
[23] Nuovamente V. COCOZZA, op. cit., sempre 35.
[24] N. LIPARI, op. cit., 1038-39.
[25] Per questo approccio tradizionale al tema si veda N. IRTI, *Ministero notarile e rischio giuridico dell'atto*, in *Riv. soc*., 1995, 1258 ss., il quale rimarca che il «notaro, dirigendo la compilazione dell'atto, ha il governo del linguaggio: egli sceglie le parole, destinate a tradurre, e perciò a rendere visibile, la volontà delle parti».

della validità dell'atto in funzione del precetto costituzionale di cui all'art. 41 Cost.», giacché «il ceto dei notai potrebbe operare una decisiva sterzata» – si osservava – «nell'assetto dei nostri rapporti economici, rifiutandosi di rogare non solo quegli atti che non siano riconducibili ad un interesse meritevole di tutela», secondo quanto previsto dall'art. 1322 c.c., «ovvero quelli che urtino contro il limite di liceità di cui all'art. 1343 c.c., ma anche quei contratti che contravvenendo al principio di cui all'art. 41 cpv. Cost., si svolgano "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza[26], alla libertà, alla dignità umana"»[27].

Si tratta di una prospettiva che, già "intuita" dalla più avvertita dottrina civilistica oltre cinquant'anni fa, si è venuta ulteriormente consolidando nel nuovo secolo. Valga, tra i possibili esempi, la normativa c.d. "anti-riciclaggio", recata, in particolare, dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

In base a essa, anche i notai sono individuati – dall'art. 3, comma 4, lett. c, del citato decreto legislativo – tra i soggetti tenuti a provvedere, ai sensi dei successivi artt. 17 e 18, all'identificazione della propria clientela e del titolare effettivo dell'operazione negoziale, oltre che alla segnalazione di eventuali operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria presso Banca d'Italia. E proprio in base ai dati forniti da quest'ultima risulta che circa il 90% di tutte le segnalazioni proviene dagli esercenti la professione notarile, e ciò sebbene essi non siano gli unici soggetti sottoposti a tale obbligo. Una concreta dimostrazione del fatto che il notaio sia non solo a servizio dei cittadini, ma anche al fianco delle Istituzioni nel controllo di legalità, in particolar modo allo scopo di assicurare la tutela del risparmio, secondo quanto previsto dall'art. 47 della Costituzione, contribuendo a preservare l'integrità del sistema finanziario da flussi illeciti.

7. Il ruolo del notaio come "produttore di diritto" nell'attuale congiuntura storica

Risulta, pertanto, confermato – come da premessa di questo intervento – un rapporto molto più articolato tra funzione notarile e Costituzione. Una relazione che non si esaurisce nell'essere il notaio garante dell'effettività dei diritti del

[26] Nonché oggi, rispetto a quanto in allora previsto dalla citata norma costituzionale, pure «alla salute» e «all'ambiente», secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a, legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

[27] Ancora N. LIPARI, op. cit., 1041.

soggetto (o dei soggetti) in cui favore svolga la sua opera, né solo nell'assicurare, mediante essa, la certezza dei traffici giuridici, così da permettere l'esercizio di quel particolare aspetto della libertà di iniziativa economica costituito dal diritto di disporre della propria sfera giuridica patrimoniale mercé un atto di autonomia negoziale.

Del resto, che l'esercente la professione notarile non concepisca più sé stesso alla stregua di un semplice documentatore, né di un mero garante della legalità solo "formale" dell'atto, ma avverta la necessità di contribuire alla piena attuazione dell'ordinamento costituzionale, costituisce "plastica" conferma una vicenda molto nota.

Il riferimento è all'iniziativa assunta, ormai più di vent'anni or sono, da un notaio di Giulianova, consistita nel rivolgersi alla Corte costituzionale[28]. Iniziativa doppiamente inammissibile, per carenza di entrambi i requisiti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale occorre che la questione di legittimità costituzionale sia sollevata «nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale»[29]. Essa, tuttavia, è rivelatrice – come è stato efficacemente osservato – di «quella tensione», che è propria pure della funzione notarile, «a partecipare alla attuazione dei valori costituzionali»[30], a non arrestarsi alla sola «esegesi delle norme legislative», facendosi, invece, il notaio «concretamente interprete, cioè mediatore tra fatti sopravvenuti e diritto ufficiale, o addirittura inventore» di nuove norme, nel senso proprio della *inventio* romanistica, e cioè di "scopritore" di norme, spesso presenti negli "interstizi" dell'ordinamento.

Il notaio, dunque, ha "recuperato" la sua antica vocazione a farsi pure *produttore* di norme, in particolare assecondando l'emersione di nuove tipologie contrattuali che offrono maggiore flessibilità di impiego, come il cd. *rent to buy* (affitto con riscatto), il leasing immobiliare abitativo, i patti di famiglia e i contratti di rete, non di rado anticipando le successive scelte del legislatore[31].

Di tale suo rinnovato ruolo sono, inoltre, concreta testimonianza anche «gli

---

[28] La questione concerneva l'art. 790 c.c., del quale si assumeva l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede la possibilità per il donante di riservare a proprio favore la facoltà – non trasmissibile agli eredi – di disporre discrezionalmente, per la durata della propria vita, la costituzione a carico del donatario di un obbligo di prestazione di assistenza morale e materiale per la soddisfazione di ogni esigenza di vita del donante medesimo.

[29] Come ebbe ad affermare la Corte con l'ordinanza del 13 febbraio 2003, n. 52.

[30] Vedi V. COCOZZA, op. cit., 49.

[31] Valga il caso del già citato "*rent to buy*", emerso dapprima sul piano delle relazioni commerciali e poi disciplinato dall'art. 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

"orientamenti" e le "massime" di diritto societario, elaborate dai comitati regionali o da apposite commissioni create dai Consigli notarili», soprattutto nel loro essere non «atti isolati, *legal opinion* di un singolo studioso sia pure autorevole, ma regole che, impegnando appunto la riflessione collettiva di una comunità di esperti, possessori di uno specifico sapere professionale, godono di una effettività giuridica sostanziale»; regole che costituiscono, in altre parole, «una *soft law*, un canale privato di produzione del diritto che si affianca a quelli ufficiali»[32].

Quando, dunque, si parla dell'attività del notaio si è al cospetto – come aveva prefigurato una delle voci più originali della dottrina giuspubblicistica della seconda metà del '900 – di un vero e proprio «Ufficio della Repubblica», sebbene non inquadrabile nell'ambito della Pubblica Amministrazione, bensì riconducibile allo "Stato-comunità". E ciò perché «gli elementi che denunciano il carattere di funzione dell'esercizio notarile (la doverosità, la procedimentalizzazione, il controllo, la incompatibilità, il collegamento con una sede) ineriscono a tutta l'attività e non ad una parte di essa, a certi atti o a certi momenti», essendo essa «sempre e tutta, esercizio di pubblica funzione»[33].

"Ufficio" tanto più rilevante in una congiuntura storica, come l'attuale, nella quale vari fattori concorrono «a corrodere uno dei postulati degli ordinamenti di *civil law*: l'idea che la decisione collettiva pubblica», assunta dal legislatore, «esibisca una forza razionale e possieda un valore morale superiori rispetto alla scelta individuale concreta (la sentenza, in primo luogo, ma anche il contratto)»[34].

Sono altrettanti aspetti di questo fenomeno di "crisi della legge" il crescente rilievo assunto dalle fonti sovranazionali, che pone in discussione lo stesso concetto di gerarchia, determinando – per riprendere un'efficace formula – il «passaggio dalla logica kelseniana della piramide a quella della rete»[35]; l'avvento, quale conseguenza della globalizzazione dei mercati, di un nuovo tipo di *lex mercatoria*, non più destinato a costituirsi secondo il consueto meccanismo della consuetudine, ma rispetto al quale «il contratto tende a divenire fonte del diritto, nel senso che la sua vincolatività (con effetto generale al di là delle parti contraenti) non si impone alla luce di una regola legale che la sovrasta, ma opera, per così dire, per virtù propria, in forza di un'autoproduzione delle

---

[32] Cfr. M. PALAZZO, op. cit.

[33] M. NIGRO, *Il notaio nel diritto pubblico*, in *Riv. not*., 1979, 1151 ss.

[34] G. SCACCIA, *Valori e diritto giurisprudenziale*, in *Dir. e soc*., 2011, 135, in part. 139..

[35] G. MARTINICO, *L'integrazione silente: la funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2009, 208.

[36] N. LIPARI, *Il ruolo del notaio nella nuova realtà della nullità contrattuale*, in *Riv. trim. dir.*

norme degli stessi destinatari»[36]; il delinearsi, infine, di «una situazione in cui la verità oggettiva perde di rilievo e prevalgono le credenze personali, costruite ed alimentate attraverso opinioni diffuse dai mezzi di comunicazione attraverso le tecnologie info-telematiche»[37].

In questo quadro, dunque, tanto più prezioso si rivela il contributo degli esercenti la professione notarile, portatori di "certezza", oltre che di sapienza giuridica.

Ma ciò, naturalmente, non basta, occorrendo che il legislatore mostri di essere al passo con le sfide dei tempi, dando vita ad interventi – nella materia civile e tributaria – che risultino tempestivi, snelli e chiari, soddisfacendo esigenze di semplificazione del quadro normativo attraverso l'ampio ricorso ad una legislazione soprattutto "per principi".

Ed è, appunto, con questo auspicio – che esprimo non già nella mia veste trascorsa di membro del Parlamento, né in quella attuale di giudice del suo operato, ma come "pratico" del diritto, rivendicando la mia esperienza di avvocato – che intendo concludere il mio intervento. E ciò faccio rammentando l'insegnamento di un filosofo, ma anche giurista del suo tempo, Francesco Bacone, il cui pensiero è all'origine di quella rivoluzione scientifica che fu "levatrice" della "modernità": "*De prima dignitate legum, ut sint certae*".

proc. civ., 2002, 361 ss., in part. 363-64.

[37] M. PALAZZO, op. cit.

Notai e Costituzione

Alfonso Celotto
Ordinario di Diritto costituzionale, Università Roma Tre

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La rilevanza costituzionale della funzione notarile. – 3. Le origini del Notariato. – 4. La legge 16 febbraio 1913, n. 89: il notaio-pubblico ufficiale. – 5. La costituzionalizzazione della professione notarile. – 6. Riflessioni d'insieme.

1. Introduzione

Con oltre un millennio di storia alle spalle, la funzione notarile rappresenta da sempre un caposaldo fondamentale per l'ordinato e sicuro svolgimento della vita collettiva.
Tradizionalmente, le attività che il notaio è chiamato ad assolvere sono quelle di documentazione e certificazione dei rapporti giuridici intercorrenti tra le patii, cui oggi si accompagna una fondamentale attività di "adeguamento" della volontà delle parti, ossia di indirizzo verso la soluzione migliore all'interno del perimetro della legalità. La funzione di garanzia della legalità appare coerente con la forte impronta pubblicistica che oggi connota la funzione notarile, la quale si rivela avere un forte radicamento all'interno del testo costituzionale. Se, infatti, la legge sul Notariato precede l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, la funzione pubblica notarile viene svolta nel perseguimento di interessi e finalità di rango costituzionale, al punto tale che si può ritenere che il notaio innervi in maniera essenziale la struttura stessa della Repubblica in cui si declinano tutte le funzioni statali.
In particolare, il notaio-pubblico ufficiale è tenuto a prestare la propria assistenza a tutti i cittadini, con pari dignità, indagando la volontà delle parti per poi trasferirla in atti dotati di pubblica fede, nel rispetto dei principi e delle regole che guidano l'ordinamento. Svolgendo la propria attività in posizione di imparzialità e terzietà rispetto alle parti e all'apparato pubblico, il notaio è dunque garante del legittimo svolgimento dell'esercizio dell'autonomia privata, espressamente sancita e tutelata dall'art. 41 Cost.; assicura la certezza giuridica dei rapporti giuridici inerenti ai trasferimenti di proprietà immobiliare, ma anche al settore creditizio, societario, successorio; assicura l'attuazione dei diritti fondamentali, quali il diritto all'abitazione o alla proprietà privata.
Data pertanto la rilevanza costituzionale delle funzioni assolte, come per la

magistratura e per i pubblici impiegati, l'accesso all'esercizio della professione notarile avviene all'esito di un concorso statale particolarmente rigoroso, che garantisce che la professione venga espletata soltanto da soggetti altamente qualificati. Tuttavia, all'interno del Testo costituzionale manca un esplicito riferimento alla funzione notarile, limitandosi la Carta a disciplinare l'attività dell'amministrazione dello Stato e a imporre ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle con disciplina e onore (art. 54).

2. La rilevanza costituzionale della funzione notarile

In Italia, il notaio svolge un ruolo fondamentale nell'attuazione dei principi costituzionali, grazie alla tutela giuridica che, mediante la sua attività, egli fornisce non sono agli interessi delle parti, ma anche alla ordinata e sicura vita dell'ordinamento.

Come chiarito dall'art. 1 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, "Ordinamento del Notariato e degli Archivi notarili" (di seguito, "l. not."), il notaio è un pubblico ufficiale al quale è demandata la funzione di ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, e di attribuirvi pubblica fede.

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 27, comma 1, l. not., «Il notaro è obbligato a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto». Pertanto, in virtù del principio di uguaglianza, la legge impone al notaio di prestare la sua opera in favore di chiunque ne faccia richiesta, con pari diligenza e responsabilità, indipendentemente dalla condizione soggettiva del richiedente. Mediante l'indagine della volontà delle parti e la loro legale trasposizione all'interno dell'atto, il notaio controlla e certifica che il negozio stipulato sia conforme alla legge in tutti i suoi elementi: dall'identità delle parti dichiaranti, alla rispettiva legittimazione e capacità di disporre del diritto, alla intenzione dichiarata, agli aspetti ipotecari, civili, commerciali, fiscali.

Al fine di garantire legalità, legittimità e stabilità del rapporto giuridico e sicurezza al sistema giuridico – e, se del caso, al mercato – il notaio opera con assoluta imparzialità e terzietà verso le parti e verso l'ordinamento.

Si tratta dunque di una funzione espletata nell'interesse collettivo, in quanto dell'affidabilità dell'atto non beneficiano esclusivamente le parti direttamente interessate: soltanto gli atti e i diritti conformi alle norme sono ammessi, sotto la responsabilità del notaio, alla circolazione giuridica, a tutela dei terzi e dell'interesse pubblico.

Venendo agli specifici ambiti di operatività del notaio – e alla loro rilevanza costituzionale –, il settore elettivo dell'attività notarile è quello immobiliare,

con particolare riferimento ai trasferimenti di proprietà, che giocano peraltro un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico e sociale del Paese. La circolazione dei beni del cittadino è infatti affidata alla competenza esclusiva del notaio che, quale pubblico ufficiale, è dotato di strumenti telematici operanti sotto la sua responsabilità sui Registri immobiliari. La garanzia di certezza delle situazioni proprietarie e della circolazione dei beni immobili è data dal lavoro di documentazione dei provvedimenti urbanistici autorizzativi, dalla verifica delle modalità di pagamento, dal controllo del rispetto della normativa di settore, dalla certificazione della legittimazione delle parti, dalla verifica dell'assolvimento degli obblighi fiscali. Con tali attività il notaio soddisfa tanto un interesse del cittadino acquirente, tanto del mercato creditizio, data anche la crescente funzione di garanzia che l'immobile assolve – per esempio – per l'ottenimento di un credito.

Fondamentale è poi l'apporto del notaio nell'ambito del diritto commerciale e societario: oltre a garantire la certezza della circolazione dei diritti e delle partecipazioni societarie, e a verificare la correttezza dei verbali e degli atti costitutivi societari ai fini delle iscrizioni nel Registro delle imprese, con il consueto controllo di legalità il notaio preclude l'ingresso nel mercato di società non organizzate secondo le regole dell'ordinamento giuridico.

Ma la sua attività si esplica anche con riferimento ai diritti della persona, conferendo stabilità giuridica ai rapporti familiari e ai legami di parentela (per esempio, attestando uno stato di filiazione) e riconoscendo gli assetti patrimoniali tra coniugi, figli o conviventi. Come noto, infatti, la Costituzione repubblicana riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, basata sulla uguaglianza morale e giuridica dei coniugi; la filiazione fa poi sorgere una serie di rapporti giuridici tra genitori e figli, intendendosi per tali anche i figli nati fuori dal matrimonio e i figli adottivi. Anche alla luce dell'evoluzione sociale, l'esatta individuazione e certificazione dei rapporti familiari rappresenta il presupposto per l'individuazione e applicazione di regole che disciplinano tanto i rapporti personali, quanto quelli patrimoniali e successori.

Sul punto, l'art. 42, comma 4, Cost., prevede che «La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità». In particolare, la materia successoria è regolata da un complesso di regole volte ad assicurare il passaggio del patrimonio e la continuazione dei rapporti giuridici attivi e passivi dal defunto agli eredi. In tale contesto, la figura notarile si rivela fondamentale non solo per i casi in cui sia stato redatto un testamento pubblico, ovvero qualora sia stato affidato a questi un testamento olografo in deposito fiduciario, ovvero ancora per la pubblicazione

di un testamento olografo, ma anche per avere piena conoscenza degli effetti della successione ereditaria, dell'esistenza dei legittimari, delle modalità di trasmissione dei beni, dei profili fiscali.
In altre parole, il notaio garantisce e tutela l'autonomia negoziale, ossia la libertà riconosciuta ai soggetti di porre in essere negozi, atti diretti a regolare i rapporti giuridici tra le parti. Autonomia negoziale che trova la sua massima estrinsecazione nella libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., la quale trova fondamento e limite nell'utilità sociale. Al di fuori dell'area patrimoniale, più complesso appare il tema della libertà di autodeterminazione con riferimento ai diritti della personalità (quali la vita, l'integrità fisica, il nome, l'immagine, la dignità), di cui l'art. 2 Cost. sancisce l'inviolabilità. La liceità di tali atti dispositivi è subordinata al rispetto dei principi generali dell'ordinamento in tema di tutela della persona e dignità umana, a sua volta connessa alla morale corrente in un determinato momento storico. Oggi, l'intreccio tra autonomia privata e diritti fondamentali impone di ripensare ai confini entro cui la prima può consentire di disporre dei secondi: ammessa in astratto la deducibilità nei contratti dei diritti della personalità, occorre che ne sia individuato il limite invalicabile, a seconda delle singole fattispecie negoziali. Anche in tale contesto, la figura del notaio può apparire centrale, se si pensa per esempio alle d.a.t., di cui alla legge n. 219 del 2017, che, tuttavia, rappresentano un terreno ancora poco esplorato.

Nessun dubbio, pertanto, sussiste in ordine al fatto che il notaio, con la propria attività, garantisca il buon funzionamento di tutto l'ordinamento, considerato peraltro che la solidità dei rapporti regolati con atto notarile consente altresì di prevenire eventuali contenziosi, sicché il notaio di fatto svolge una importante funzione di giustizia preventiva, collaborando così anche all'economia processuale. Citando Carnelutti, infatti, «Tanto più notaio quanto meno giudice».

3. Le origini del Notariato

Nonostante le diverse funzioni assolte nel corso dei secoli e attraverso le diverse civiltà, il notaio è stato comunemente considerato il custode della scrittura e il garante della fiducia pubblica. Appare pertanto utile, ai fini della presente analisi, richiamare l'evoluzione storico-giuridica della funzione notarile, per poi inquadrarne la posizione all'interno dell'ordinamento contemporaneo.
Il termine notaio deriva dal latino *notarius*, ossia «colui che prende annotazioni durante un discorso», che, in età romana, ha assunto il significato di "scrivano", con cui si indicava uno stenografo che operava al servizio dei privati o della

pubblica amministrazione. Si trattava però per lo più di un segretario, che scriveva prevalentemente su dettatura o prendendo appunti, cui non veniva demandata la redazione di documenti per conto dei privati affinché fossero conformi al diritto.
Successivamente, in età imperiale, la redazione degli atti e dei negozi giuridici tra privati era affidata a liberi professionisti chiamati *tabelliones*, riuniti in collegi o *scholae*, riconosciuti dallo Stato, cui si accedeva per cooptazione, previa nomina da parte dell'autorità pubblica. I *tabelliones* erano tenuti, nell'esercizio della loro attività, al rispetto della minuziosa disciplina emanata soprattutto da Giustiniano: il documento diveniva perfetto dopo le firme dell'autore e dei testi, seguite dalla sottoscrizione cartacea da parte del tabellione, il quale si assumeva così la responsabilità dello scritto con la dichiarazione di volontà delle parti. Le leggi giustinianee, quindi, hanno consentito il riconoscimento legale di quella professione che oggi chiameremmo notarile, pur non avendo i *tabelliones* una competenza esclusiva, ma godendo i loro atti di una particolare considerazione.
Nell'alto medioevo, con la dominazione longobarda e le trasformazioni sociali e istituzionali, la figura del notaio – *recte*, tabellione – sopra descritta, scomparve, mentre i Collegi continuavano a esistere nell'Italia bizantina, in particolare a Roma, Napoli e Ravenna.
Tuttavia, nell'Italia longobarda l'uso romano della scrittura per la documentazione dei negozi giuridici lasciò una sua influenza, in quanto rimase la figura del notaio come libero professionista[38]. Infatti, sebbene il termine *notarius* comparisse soltanto sporadicamente negli editti[39], la sopravvivenza del titolo viene attestata nella corte regia, negli atti privati e nei processi ai quali i notai partecipavano come delegati del Re.
Fu Carlo Magno, con il *capitulare missorum* dell'803, a reintrodurre il termine, stabilendo che i missi del re dovessero selezionare gli aspiranti notai, avvocati e scabini e redigere un elenco degli idonei. Cresceva dunque la necessità di una buona preparazione giuridica, in connessione con i requisiti per l'accesso alla professione, e, conseguentemente, cresceva la fiducia nella figura del notaio.

[38] Si ha notizia di una prima figura di *notarius* già alla fine del 500, quale funzionario di cancelleria incaricato di funzioni documentarie; appaiono notai nominati dalla curia cittadina (*notarius civitatis*) o di nomina regia (*regie potestatis notarius*), ovvero al servizio di una chiesa (*notarius ecclesiae*), i quali si avvalevano di un formulario, che accordava credibilità ai loro documenti.
[39] Per esempio, nell'editto di Rotari del 643, in cui veniva punito severamente, con il taglio della mano, il *notarius* che redigeva documenti falsi, ovvero veniva riconosciuto valore giuridico al libello in cui era iscritta la locazione di un fondo rustico; nell'editto di Liutprando del 721 si parla invece di *scrivi* e della loro responsabilità per il rispetto della legge; ancora, nell'editto *de scrivis* del 727 era posta una norma di carattere generale sull'attività degli *scrivi*.

Tuttavia, nonostante il secolare percorso legislativo avesse portato a considerare l'*ostensio* della carta quale strumento di dissuasione per coloro che avessero voluto negare l'esistenza di un atto o di un negozio giuridico, arginando così il ricorso alle vie giudiziarie, e nonostante l'implementazione delle responsabilità per il falso documentale, l'atto notarile rimaneva un documento "debole", in quanto sostanzialmente privo dell'effetto di prova in giudizio. Solo l'esito del processo, infatti, certificava la validità e l'efficacia degli atti di disposizione.

Bisognerà attendere l'alba del XII secolo per il riconoscimento della fede agli atti notarili, ossia il momento in cui, con l'esplosione della "rivoluzione comunale", si è assistito una rottura con il passato e alla riorganizzazione delle società urbane e mercantili, all'affermarsi di nuovi usi e consuetudini. Con il riconoscimento della pubblica fede dell'atto notarile, fino a querela di falso, veniva dunque compiuto il passo che non si era riusciti a fare nell'antichità, si vuole dire il riconoscimento della documentazione autentica dei negozi privati: le firme delle parti e dei testimoni vengono sostituite dalla mera menzione della loro presenza, lasciando al notaio la responsabilità della corrispondenza delle relative affermazioni al vero, la cui autenticità viene riconosciuta finalmente anche in sede giudiziaria. La *charta*, dunque, diventa l'*instrumentum*.

Peraltro, in molte città italiane, i notai iniziano a costituirsi in corporazioni e collegi, ciascuno con un proprio regolamento concernente l'ammissione alla professione, la redazione e conservazione degli atti, i rapporti professionali. Nascono le prime scuole di formazione giuridiche per l'apprendimento dell'a*rs notaria* (tra le quali si ricorda lo Studio di Bologna), sebbene per la maggior parte dei notai la formazione avviene con l'apprendistato.

A partire dal Cinquecento, lo Stato si interessa ancora di più all'attività notarile e, nelle diverse realtà territoriali, vengono introdotte forme di controllo e di garanzia, data l'importante funzione della categoria di conferire pubblica fede agli atti rogati.

Passaggio fondamentale nell'evoluzione della professione è poi la prima legge organica sul Notariato adottata in Francia il 25 ventoso XI (16 marzo 1803), che conferma l'affermazione del potere dello Stato nella formazione del diritto e dà inizio alla storia moderna dell'istituzione notarile. Ivi, il notaio viene individuato quale organo fondamentale per la cura e la documentazione dell'autonomia dei privati e, pertanto, la sua immagine è costruita dall'angolo visuale della funzione documentale.

Questa legge diventerà il modello per gli ordinamenti di tutta l'area del Notariato latino, e quindi, anche degli Stati italiani preunitari.

In particolare, in Italia, sulla scorta della legislazione napoleonica, veniva adottato il regolamento sul Notariato del 17 giugno 1806 per il Regno d'Italia,

con cui venivano date disposizione inerenti all'ufficio del notaio e alla conservazione degli atti da lui prodotti, e in cui – sulla scorta delle precedenti normative lombarda ed estense – veniva prescritto il possesso del titolo di studio universitario quale requisito per l'ammissione all'esame di abilitazione, disciplinato peraltro con una procedura articolata e rigorosa. Qui i notai diventano «funzionari pubblici istituiti per ricevere gli atti e contratti, cui le parti debbono o vogliono far imprimere il carattere di autenticità inerente agli atti dell'autorità pubblica, onde assicurarne la data, conservarne il deposito e rilasciarne gli estratti e le nomine». Inoltre, essi dovevano risiedere stabilmente nei comuni cui erano destinati dal decreto di nomina, pur potendo comunque esercitare le loro funzioni in tutto il dipartimento.
Ogni notaio era tenuto a predisporre un repertorio in cui iscrivere gli atti e contratti, corredato da un indice con i nominativi delle parti; tuttavia, alcune tipologie di atti, al fine di ottenere l'effetto civile, dovevano essere registrati presso l'ufficio del Registro degli atti e contratti – togliendo dunque competenza agli Archivi notarili comunali –, cui andava altresì consegnato anche l'originale o la copia autentica del documento. Tali uffici vennero però aboliti pochi anni dopo, con il regolamento sul Notariato del 14 settembre 1815.
La legislazione sul Notariato venne poi finalmente uniformata sul territorio nazionale all'indomani dell'unità d'Italia con legge del 25 luglio 1875, oggetto poi di modifiche negli anni successivi, che già qualificava il notaio quale pubblico ufficiale istituito per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, e attribuire loro pubblica fede. La definizione di notaio pubblico-ufficiale si rivela dunque in continuità con la forza esecutiva riconosciuta all'atto pubblico, pochi anni prima, nella codificazione del 1865. Rileva dunque che, al momento della sua formazione, il nuovo Stato unitario abbia avvertito la necessità di uniformare le esperienze plurisecolari passate, per dotarsi di una disciplina inerente a una categoria di soggetti qualificati, titolare del potere di garantire un uniforme e ordinato svolgimento dei rapporti intersoggettivi tra privati.
Ancora oggi, *publicum ufficium* e *publica fides* rappresentano i principi cardine della figura del notaio contemporaneo. La successiva disciplina del 1913, attualmente vigente (sebbene oggetto di modiche, anche recenti), appare infatti in sostanziale continuità con la legge unitaria del 1875.

4. La legge 16 febbraio 1913, n. 89: il notaio-pubblico ufficiale

Diversamente da quanto avviene nel mondo anglosassone, in cui il notaio è responsabile solo dell'autenticità delle firme, secondo il modello di Notariato

italiano, di tipo latino, i notai sono giuristi di elevata formazione, selezionati dallo Stato mediante un concorso pubblico, per legge *super partes* e, dunque, professionisti in grado di garantire un'assistenza imparziale, di cui sono responsabili.

Attualmente, la disciplina del Notariato è recata dalla legge 16 febbraio 1913, n. 89, "Legge sul Notariato e sugli Archivi notarili", il cui articolo 1 stabilisce che «I notari sono ufficiali pubblici istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti». Pertanto, la competenza funzionale del notaio si estende a tutta l'attività negoziale.

Stretta è ovviamente la connessione con il codice civile, ove si legge che «L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli specifica fede nel luogo dove l'atto è formato» (art. 2699 c.c.). L'atto pubblico è pertanto l'atto notarile redatto secondo le regole di forma normativamente prescritte, segnatamente agli articoli 47-60 della legge sul Notariato.

L'attività notarile è dunque esercizio di una pubblica funzione, caratterizzata dai seguenti elementi:

– la doverosità della prestazione: «il notaro è obbligato a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto» (art. 27, comma 1, l. not.) ed è obbligato a rifiutarli se *contra legem* (art. 28, comma 1, l. not.);

– la formalità dell'atto pubblico, che presuppone una sua procedimentalizzazione;

– la distribuzione territoriale dell'ufficio, da cui deriva la competenza territoriale del notaio, circoscritta a una determinata regione o area territoriale (art. 27, comma 2, l. not.);

– le forme di pubblicità e conservazione degli atti.

In ogni caso, giova precisare che, ai sensi dell'art. 2700 c.c., l'atto pubblico redatto nel rispetto delle prescrizioni di legge fa piena prova della sua autenticità e delle «dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti». In altre parole, l'atto pubblico assicura la piena prova della provenienza delle dichiarazioni dalle parti, la prova legale dei fatti avvenuti alla presenza del pubblico ufficiale, nonché del contenuto della dichiarazione delle parti, fino a querela di falso. Il notaio è dunque visto come un'autorità istituzionalmente investita del potere di dare *publica fides* – detto altrimenti, credibilità – ed efficacia di prova legale, fino a querela di falso, agli atti da lui redatti con le richieste formalità, e tale funzione si rivela essenziale a garantire l'ordinato e sicuro svolgimento della vita cittadina.

Infatti, la funzione pubblica di cui il notaio è investito non si risolve nel

ricevere gli atti in maniera meramente passiva, bensì consiste nel potere di trasferire l'intenzione delle parti nel linguaggio dell'atto e di influire sui loro comportamenti giuridicamente rilevanti, posto che, come una sorta di guida, egli notizia le parti dei doveri, divieti, pretese e obblighi di legge.

Ai sensi dell'art. 47, comma 2, l. not., «Il notaio indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità cura la compilazione integrale dell'atto». Pertanto, il notaio adegua l'intenzione delle parti ai principi e regole dell'ordinamento, in modo da consentire una piena effettività dell'autonomia delle parti (come espressamente tutelata dall'art. 41 Cost.), nel rispetto delle norme giuridiche, dell'ordine pubblico e del buon costume. Si tratta dunque di un'attività di "interpretazione", che consente di attribuire valenza giuridica alla volontà delle parti, a seguito di un rigoroso controllo di legalità, anche al fine di prevenire future liti e contenziosi. In altri termini, il notaio, in qualità di interprete qualificato, è chiamato ad adeguare i precetti normativi generali e astratti, e, sulla scorta di questi, elaborare soluzioni senza pregiudicare la coerenza del sistema e senza venire meno alla prerogativa di fornire la certezza giuridica. Sicché la prassi notarile viene ormai vista da dottrina e giurisprudenza (cfr. Cass. civ., sez. un., 17 dicembre 2020, n. 28972) come fonte di regole e, dunque, come fonte del diritto. L'atto pubblico assume sostanzialmente natura precettiva, fino ad avere anche efficacia di titolo esecutivo, quasi al pari delle sentenze.

Oltre a essere il garante della documentazione e della certezza del diritto, il notaio contribuisce di fatto all'arricchimento dei modelli di azione dell'autonomia privata, assumendo dunque un ruolo rilevante nella formazione della regola del caso concreto, non potendo (più) limitarsi alla mera applicazione dell'enunciato legislativo.

Al pari dell'avvocato o del magistrato, il notaio quindi si frappone tra l'ordinamento giuridico e il privato, al fine di regolare gli interessi di quest'ultimo nell'ambito del sistema normativo, dando al contempo attuazione agli interessi di natura pubblica mediante il rispetto dei divieti e delle limitazioni che il legislatore pone all'autonomia dei privati, dei quali il notaio si fa garante e custode. Al contempo, il notaio deve tenere conto dei distinti interessi delle parti, nel rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità ed equidistanza (c.d. terzietà). La sua attività può dunque essere definita di "mediazione giuridica", che si esprime nella forma dell'atto pubblico, con cui dà attuazione agli interessi di natura pubblica.

5. La costituzionalizzazione della professione notarile

Alla luce di quanto suesposto, in Italia, il notaio svolge un ruolo fondamentale nell'attuazione dei principi costituzionali, grazie alla tutela giuridica che, mediante la sua attività, fornisce non sono agli interessi delle parti, ma anche alla ordinata e sicura vita dell'ordinamento. Sulla scorta del principio di sussidiarietà, infatti, la cura degli interessi collettivi – come garantita dalla Costituzione – viene affidata a soggetti privati, anziché agli organi dell'apparato statale o agli enti pubblici territoriali, i quali sono chiamati a intervenire soltanto quando possono garantire un risultato migliore.

Tuttavia, diversamente da quanto avviene per la magistratura o per i pubblici funzionari, dei notai non v'è traccia in Costituzione. Ciò non toglie che, se è vero che la legge notarile del 1913 è antecedente alla entrata in vigore della Costituzione del 1948, è altrettanto vero che essa deve essere letta alla luce del testo costituzionale e attuarne i principi.

Ben può dirsi che il notaio è il primo depositario e garante del rispetto delle regole e, pertanto, al pari di qualsiasi altro funzionario pubblico (da cui si differenzia in quanto libero-professionista, che opera con organizzazione privatistica), agisce nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e terzietà. Tutela della legalità e garanzia dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge sono infatti i caratteri fondamentali della funzione pubblica notarile, dotata altresì di una forte connotazione sociale. Più in particolare, grazie alla sua competenza tecnica, il notaio chiamato ad attuare la legge ha l'onere di indagare tutti gli elementi normativi e giurisprudenziali, per interpretarli correttamente e, laddove sia individuata una lacuna, contribuisce alla graduale evoluzione dell'ordinamento. Di fatti, il notaio si adopera nell'attuazione dei principi costituzionali, delle leggi e delle riforme fondamentali della vita cittadina, contribuendo, tra l'altro, alla riscrittura del sistema fiscale, del diritto di famiglia e delle successioni (art. 29 Cost.); della normativa societaria e del credito (artt. 45 e 47 Cost.); del settore edilizio e urbanistico; dell'iniziativa economica privata art. 41 Cost.); del trasferimento dei beni; dei diritti fondamentali, primi fra tutti il diritto all'abitazione e alla proprietà privata (art. 42 Cost.). Come noto, il principio di legalità e della riserva di legge funzionali al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione, e dunque, all'interesse del cittadino, trovano fondamento nell'art. 97 Cost., ai sensi del quale: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati i l buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si

accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge». Pertanto, l'attività dell'amministrazione non può essere affidata a chiunque, ma spetta agli organi che costituiscono promanazione dello Stato, i quali agiscono nel rispetto di determinate regole. Al pari dei funzionari pubblici, in ragione della qualificata preparazione giuridica necessaria all'espletamento delle sue funzioni, anche i notai assumono il proprio ufficio a seguito di un concorso pubblico su base nazionale particolarmente rigoroso, interamente gestito dal Ministero della giustizia, seguito da una pratica professionale di diciotto mesi presso un notaio. E ciò in quanto soltanto a un soggetto professionalmente preparato e imparziale può essere demandato il compito di redigere un atto pubblico dotato del fondamentale attributo della pubblica fede.

Tuttavia, in mancanza di un ufficio organizzato all'interno della pubblica amministrazione, i notai sono tenuti all'esercizio della loro funzione pubblica in nome proprio, quali soggetti agenti, pur essendo i risultati dell'attività notarile svolti a vantaggio della collettività, in considerazione degli interessi di rilevanza pubblica perseguiti.

In ogni caso, anche il notaio opera nel perseguimento del buon andamento dell'amministrazione, grazie alla pubblicità e affidabilità degli atti, mantenendo comunque una posizione di autonomia. Inoltre, la collaborazione con l'attività amministrativa è vieppiù evidente alla luce dei processi di digitalizzazione, che consentono alle pubbliche amministrazioni di acquisire i dati in modo celere ed economico.

In quanto parte dello Stato-apparato – se non nell'organizzazione, nelle funzioni – si può dunque paragonare il notaio a un'autorità indipendente, che opera con funzioni di garanzia nell'ambito del diritto privato, in quel regime di situazioni intersoggettive, quand'anche vincolate dai poteri pubblici.

Pertanto, egli rimane formalmente estraneo agli organi dello Stato, pur dimostrandosi un volano di efficienza per la pubblica amministrazione e uno degli attori necessari per lo sviluppo della società nel suo complesso. Conseguentemente, si rivela quantomai opportuno che tale figura riceva adeguata tutela costituzionale, al fianco della disciplina relativa all'organizzazione dei pubblici uffici – e, in particolare, dell'art. 97 Cost. – con una disciplina che espressamente preveda, oltreché l'accesso tramite pubblico concorso, i compiti e le funzioni demandati al notaio nella sua qualità di pubblico ufficiale: controllo della legalità dei documenti, indagine della volontà delle parti, direzione nella redazione del documento pubblico, attribuzione al documento pubblico della pubblica fede. Del resto, se così non fosse, si correrebbe il rischio – non poi così remoto – che, con legge ordinaria, detta attività sia condivisa – se non anche trasferita – ad altri liberi professionisti, i quali, seppur qualificati, difettano

dei fondamentali requisiti dell'imparzialità e terzietà. Tuttavia, è possibile individuare una collocazione costituzionale alla funzione notarile anche nel titolo I, dedicato ai rapporti civili, precedendo il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. Al pari di quest'ultimo, infatti, anche il diritto di assistenza notarile viene pacificamente garantito a tutti in condizioni di uguaglianza, con la particolarità però che il notaio, a differenza del giudice, svolge una funzione volta a prevenire la lite giudiziaria.

Come già accennato, infatti, le caratteristiche di terzietà, imparzialità e indipendenza del notaio offrono particolari garanzie di una documentazione veritiera e affidabile nei contenuti. Tali garanzie fanno sì che siano ridotte quasi del tutto le possibilità di impugnazione dell'atto, conseguendone una certa continuità tra la funzione notarile e la funzione giurisdizionale. Se, infatti, il giudice è chiamato a risolvere le controversie relative ai diritti e interessi legittimi delle parti ovvero alla punizione di reati, il notaio è tenuto a comporre gli interessi privati coinvolti nell'attività negoziale, nella ricerca di un punto di equilibrio tra gli interessi di questi ultimi e gli interessi pubblici e collettivi.

È infatti comunemente riconosciuta all'attività notarile la funzione di giustizia preventiva, grazie alla solidità dei rapporti regolati dagli atti rogati. Sul punto, come noto, non è mancato chi ha visto nel notaio un organo costituzionale, titolare del potere di sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte, proprio sul presupposto della «profonda essenza giurisdizionale» del notaio, considerato che: *i)* il notaio effettua un controllo di liceità del regolamento negoziale; *ii)* a diversi atti notarili è attribuita efficacia di titolo esecutivo; *iii)* il notaio si trova in una posizione di terzietà; *iv)* al notaio sono affidati compiti già attribuiti al giudice, per esempio m materia di esecuzione immobiliare; *v)* il notaio soddisfa pienamente l'esigenza che il sindacato di costituzionalità si applichi in relazione a concrete situazioni di fatto, giacché è chiamato a indagare sulla volontà delle parti; *vi)* il notaio giunge alla "decisione" dopo un vero e proprio procedimento, inteso come sequenza di norme, che si avvia con l'impulso di una parte e prosegue con istruttoria.

Se, da una parte, è vero che la Corte costituzionale, con ordinanza n. 52 del 2003, ha ritenuto la questione inammissibile per l'impossibilità di ricondurre la funzione notarile alla giurisdizione in considerazione del fatto che la prima non si sostanza in un'attività decisoria, va però segnalato che la Corte non si è espressa sulle altre ragioni di detta assimilazione. Tutte ragioni che non sembrano revocare in dubbio che l'attività del notaio sia riconducibile nell'ambito delle funzioni pubbliche e condivida con l'attività giurisdizionale anche il fine di dare attuazione al diritto del singolo a essere assistito da un potere pubblico, in condizioni di uguaglianza, ai sensi degli artt. 3 e 24 Cost.

Si tratta dunque di cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, che hanno il compito di adempiere «con disciplina e onore» (art. 54 Cost.). Dato però che detto affidamento non può che avvenire tramite concorso, anche da questo punto di vista si ritiene più che opportuno un inserimento nella Carta costituzionale di un'apposita previsione normativa, volta a cristallizzare la particolarità di una figura cui lo Stato ha delegato una specifica funzione: la funzione di garanzia di certezza dei rapporti giuridici tra le parti. Funzione, che non è delegabile ad altro soggetto, quale appunto il giudice, in quanto il notaio interviene in una fase antecedente rispetto a quella giurisdizionale, volta a prevenire la lesione di diritti e interessi, e pertanto la sua attività "decisoria" non scaturisce da un contenzioso.

6. Riflessioni d'insieme

La figura del notaio appare una componente essenziale dell'organizzazione dello Stato, che potremmo collocare a metà strada tra la funzione amministrativa e quella giurisdizionale: posto a presidio della legalità dei documenti pubblici da lui redatti, cui è affidata pubblica fede, il notaio è un professionista altamente qualificato chiamato a garantire, a un tempo, la tutela degli interessi delle parti, mediante un'attività di indagine e interpretazione delle rispettive volontà, e l'interesse pubblico collettivo, in modo da assicurare la certezza giuridica e prevenire il contenzioso, con conseguente risparmio di costi sociali.

Il ruolo che essi svolgono, quindi, è quello di una "cerniera" tra le persone, enti, società e l'ordinamento. Attraverso rigide regole di selezione, lo Stato individua una categoria di pubblici ufficiali altamente specializzati, la cui funzione non è fungibile con altri giuristi, ancorché qualificati. Infatti, qualunque giurista – fatta eccezione per i giudici, che però sono chiamati a intervenire dopo l'instaurazione del giudizio – perseguono gli interessi di parte e la conseguente "stabilizzazione" del rapporto finisce il più delle volte per favorire il giurista maggiormente esperto, con conseguente aumento delle possibilità di lite. Appare dunque doveroso, se non fondamentale, introdurre all'interno della nostra Carta costituzionale una specifica disciplina a garanzia dell'autonomia e indipendenza del Notariato, quale organizzazione dello Stato cui è demandata l'attuazione dei principi e dei diritti costituzionali in favore della collettività, *in primis* l'autonomia dei privati.

In quanto istituzione autonoma, ma comunque funzionale a garantire il buon andamento dell'ordinamento, si ritiene che una modifica costituzionale possa prevedere l'introduzione di una disposizione all'interno, o comunque in stretta

connessione, con l'art. 97 Cost., e che individui la figura del notaio quale presidio per la legalità, l'efficienza dell'amministrazione e la tutela dell'interesse pubblico all'ordinato svolgimento dei rapporti tra i cittadini e l'ordinamento giuridico.

Può tuttavia apparire valida alternativa la collocazione della nuova disposizione costituzionale nel Titolo concernente i Rapporti civili, accanto del riconoscimento del diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti e interessi legittimi. Il diritto di difesa è, infatti, cronologicamente preceduto dal diritto a essere assistiti da un professionista qualificato per la redazione di atti dall'affidabilità tale che il rischio di contenzioso – e, quindi, la conseguente attuazione del diritto di difesa – appare scongiurato.

Una terza possibilità appare l'introduzione di un apposito richiamo nell 'art. 118, accanto alla funzione di sussidiarietà valorizzando il notaio nella cura degli interessi collettivi, anziché agli organi dell'apparato statale o agli enti pubblici territoriali.

In tale ottica si può pensare a formulazioni siffatte, aggiungendo un comma all'art. 24 o all'art. 97 Cost. ovvero un periodo alla fine dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost.:

Art. 24 Cost.

La Repubblica riconosce l'atto notarile, quale strumento con pubblica fede anche a prevenzione delle controversie.

Art. 97

La Repubblica riconosce la funzione notarile a tutela della legalità e della certezza dei rapporti giuridici.

Art. 118

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, anche con l'assistenza notarile a tutela della legalità e dei rapporti giuridici tra soggetti privati e pubblici.

PARTE II

Il notaio e la Costituzione fra diritto e società

ARTICOLO 3 – ARTICOLO 28 – ARTICOLO 29
ARTICOLO 41 – ARTICOLO 42 – ARTICOLO 53 –ARTICOLO 97

Ne dialogano con

ROSARIA BONO, Presidente Fondazione Italiana del Notariato, Consigliere Nazionale del Notariato

CARMELO DI MARCO, Vice Presidente Consiglio Nazionale del Notariato

EDOARDO BERNINI, Notaio in Montebelluna – MARIA LUISA CENNI, Notaio in Ozzano dell'Emilia – LORENZO CUOCOLO, Ordinario di Diritto comparato, Università di Genova – FRANCO DAVINI, Consigliere Corte di Appello di Genova – MARCO GREGGI, Ordinario di Diritto tributario, Università di Ferrara – MAURO GRONDONA, Ordinario di Diritto privato, Università di Genova – STEFANO GUIZZI, Consigliere Corte di Cassazione – STEFANIA MANGANO, Associato di Geografia economico politica, Università di Genova – ROBERTO MARTINO, Consigliere Fondazione Italiana del Notariato, Consigliere Cassa Nazionale del Notariato – BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, Ordinario di Diritto amministrativo, Università LUISS Guido Carli – GABRIELE NOTO, Notaio in Verona – MASSIMO PALAZZO, Notaio in Pontassieve – DANIELA PIANA, Ordinario di Scienza politica, Università di Bologna – ARRIGO ROVEDA, Notaio in Milano – VERA TAGLIAFERRI, Notaio in Crema – MARIA RITA TESTA, Ordinario di Demografia, Università LUISS Guido Carli

Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La scuola di Atene
Raffaello Sanzio, 1509-1511 circa

Rosaria Bono
ne discute con
Maria Luisa Cenni* e *Daniela Piana

Rosaria Bono: Parlare di eguaglianza significa parlare del cardine stesso della nostra democrazia. L'uguaglianza sta al centro del nostro ordinamento. Ne è la base.
Si tratta innanzitutto dell'eguaglianza dinnanzi alla legge. Ma non è solo questo. È molto di più. È un valore, che acquisisce per le persone un significato concreto, nella vita di ogni giorno. Quando si pensa all'uguaglianza si pensa anche alla dignità. Si pensa alla libertà.
Se vogliamo promuovere l'eguaglianza, dobbiamo immaginare come mitigare, ridurre, attenuare, le diseguaglianze. Fra queste ve ne sono di nuove che nascono con l'evolversi della società. Oppure vi sono diseguaglianze che sono diventate più drammatiche.
Ridurre le diseguaglianze significa mettere le persone nella condizione di potere meglio e in modo più eguale esercitare le loro libertà. Aprire una attività economica, cambiare lavoro, cambiare casa, investire. Anche semplicemente progettare una vita migliore per sé e le persone vicine richiede il potere esercitare davvero la libertà.
Oggi ci sono diseguaglianze che colpiscono di più i cittadini? Quando si fa riferimento all'eguaglianza cosa ha in mente il cittadino stando alla sua esperienza di vita, i suoi problemi, quelli che il notaio vede nel momento in cui il cittadino si rivolge a lui per chiedere una soluzione o anche solo un orientamento?

Daniela Piana: Siamo in un tempo storico che è drammaticamente contraddistinto da nuove diseguaglianze. Se alla norma giuridica, alla "legge", noi tutti chiediamo di essere uguale per tutti, la vita delle persone non solo è diversa per ciascuno, ma è diversamente capace di offrire a ciascuno le opportunità per acquisire quelle capacità che permettono a ogni persona di fruire davvero nella realtà della vita dei diritti che in via astratta universale e formale vengono riconosciuti in modo eguali.
Cosa sono le capacità? Intendo con questa parola comprendere l'istruzione, la salute, l'informazione e, quindi, vorrei facendo questo riferimento già dire che l'eguaglianza diventa effettiva quando ci sono condizioni che permettono non solo di accedere ma anche di avere cura e accrescere quelle capacità di cui

sopra. L'accesso all'informazione, l'accesso ad un orientamento giuridico alla portata di tutti, sono condizioni che nessuno vede e che nessuno tocca – si dice che sono intangibili. Ma sono davvero tanto importanti.
È così infatti che l'eguaglianza formale si incontra con la eguaglianza sostanziale. Mi pare che qui si situi la funzione del notaio.

Giuridicità Accesso Persone
Quello che il diritto e i diritti significano nella vita e nella società

Il passaggio alla eguaglianza dinnanzi all'**accesso alla giuridicità**, ossia quella più ampia dimensione del diritto comprensiva anche della cultura della regola, dei valori che sono sottesi al principio stesso di legalità, è lasciato alla materia della vita sociale economica istituzionale che ne declina le forme e le reali opportunità nel tempo e nello spazio. La giuridicità è una parola dentro cui stanno molte cose tutti aspetti di una stessa entità: il diritto. La giuridicità comprende anche la dimensione culturale, che riguarda la fiducia e il riconoscimento nel diritto della sola forma capace di risolvere problemi dando una forma a queste soluzioni che dura nel tempo. Nella giuridicità è sito anche il modo di parlare di diritto che non si avvale del linguaggio dei tecnici. Se questo è vero allora l'ascolto delle persone che non sono tecnici del diritto diventa uno snodo importante nella costruzione del ponte di cui abbiamo detto, fra principio e vita.
Ho citato la parola accesso. Si tratta di una parola che fa riferimento ad un concetto cardine nelle politiche più recenti di promozione della qualità della giustizia ed in particolare di una giustizia pensata per le persone. Sembra dunque che le parole importanti siano poche e ricorrenti: **diritto, persone, eguaglianza, accesso**.
Proviamo ad introdurre un altro termine, quello di eguaglianza sostanziale, che lo si dice spesso va di pari passo con l'inclusività. Quest'ultima è un metodo per costruire il patto sociale che sta in piedi e dura nel tempo se e solo se le persone si aspettano che, indipendentemente da quale alias di vita loro capiterà, troveranno modo e soluzione per farvi fronte.
La nozione di "inclusività" comprende già i riferimenti ai due principi fondativi della democrazia e dello Stato di diritto: libertà ed uguaglianza. Se infatti l'aggettivo "eguale" è chiaramente situato nel campo semantico che mettiamo in diretto collegamento con la relazione che sussiste fra due entità il concetto di equale opportunità fa evidentemente eco ad una accezione costituzionalmente

garantita della persona che è quella che emerge dall'avervi posto a fondamento il principio del libero arbitrio e della possibilità, diremmo connaturata ed intrinseca alla persona, di scegliere.
Se i principi che ispirano la nozione stessa di inclusività sono di ordine generale, la loro trasformazione da fatti normativi istituzionali a fatti comportamentali avviene in relazione ai contesti di vita, di lavoro, di abitazione, di crescita professionale, di formazione, di comunicazione e di informazione, di progettualità e di investimento economico, sociale, culturale.
Quindi per rispondere alla domanda l'articolo 3 porta dentro di sé tutta la grammatica che ci serve per parlare di eguaglianza in astratto e in concreto di come fare per costruire capacità che permettano di fare ponte fra la prima e la seconda e per parlare di diritto messo in azione nel contesto di vita delle persone.

Quello di cui abbiamo bisogno è un ponte fra bisogni concreti e diritto astratto

È evidente che in tal senso la ricerca scientifica sulla società e sull'economia così come sul funzionamento reale delle istituzioni ci diviene indispensabile per capire quel contesto di vita che il notaio vede e ascolta ogni giorno nell'esercizio delle sue funzioni.

Rosaria Bono: Sono proprio i contesti di vita che vede il notaio. Quando da noi arriva il cittadino ci porta un problema che nasce da un momento della propria vita, da una esigenza, da una speranza, da una paura. Ogni parte della vita – la casa il lavoro la famiglia – è come uno spazio dove la norma giuridica astratta incontra una questione concreta. Mi pare che l'articolo 3 racconti moltissimo di quello che accade negli studi notarili e mi piacerebbe ascoltare dalla voce notarile quale sia la filigrana la trama che la parola eguaglianza acquisisce come se fosse oggetto di un racconto che parla di un incontro, fra il diritto e la persona.

Maria Luisa Cenni: L'aspetto da focalizzare è se dal punto di vista della funzione notarile dire terzietà (requisito che per legge caratterizza la funzione notarile, come vedremo) vuol dire garantire la tutela dell'eguaglianza in senso materiale (in un momento storico che vede le disuguaglianze ampliarsi e mutare); e se così è in che modo tutto questo debba essere radicato nella "consapevolezza del ruolo" da parte del notaio (e conseguentemente divenire azione concreta

nell'esercizio della funzione notarile) che si trova in quello "snodo" vitale fra forma e sostanza e, aggiungerei, fra pubblico e privato.
Il punto di partenza è la constatazione che, come efficacemente affermato da un illustre giurista[40] il principio di uguaglianza, così come affermato nei due commi dell'art. 3 della nostra Costituzione, fra di loro raccordati, non è solo un principio da affermare, ma un risultato da conseguire[41].
È una visione dell'uguaglianza che proietta la norma astratta nella concreta situazione di vita da regolare e presuppone (potremmo dire impone) che il "principio", in vari modi e nei vari ambiti[42], si trasformi in "fatto"; in questo ambito, di concreta esigenza di attuazione del principio costituzionale, deve essere analizzata e collocata l'attività del notaio pubblico ufficiale, caratterizzato da terzietà, garante del principio della legalità e della sicurezza dei traffici giuridici, regolatore istituzionale dei rapporti di diritto civile.
Il diritto civile, proprio da questo punto di vista, offre una prospettiva di particolare interesse per la multiformità di situazioni, sia personali che patrimoniali, sulle quale apre lo scenario e per il suo coinvolgere non soltanto la legge ma anche la «legge creata dai privati»[43] la quale, in un tempo come questo, in cui è sempre più marcata la spinta verso la privatizzazione, è spesso chiamata a regolare e bilanciare anche interessi collettivi o comunque ultra-soggettivi[44].

Il notaio
Regolatore dei rapporti di diritto civile – Concreta garanzia di legalità
equilibrio ed eguaglianza nei rapporti privati

[40] Ci si riferisce a N. LIPARI, *Principio di uguaglianza ed esercizio delle giurisdizione*, in *Questione giustizia*, 2020, 1, *Eguaglianza e diritto civile*, 15 ss.
[41] Il nostro ordinamento costituzionale si caratterizza, infatti, per una specificazione esclusiva. Non si limita a enunciare l'eguaglianza in termini formali, ma afferma, all'art. 3 cpv., che «è compito della Repubblica», quindi di tutte le sue articolazioni istituzionali, rimuovere gli ostacoli che limitano «*di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini».
[42] Innanzitutto nell'esercizio della funzione legislativa cui la norma costituzionale si rivolge in via primaria (innanzitutto con il principio dell'uguaglianza formale contenuto nel comma 1 dell'art. 3), ma anche nell'esercizio della funzione giurisdizionale (che sotto l'aspetto della concreta attuazione del principio di uguaglianza è la più analizzata dalla dottrina), della funzione amministrativa ed, in genere, di funzioni pubbliche, quale è quella notarile.
[43] Così P. RESCIGNO, *Diritti Civili e diritto privato. Attualità e attuazione della Costituzione*, 1979, 234-235.
[44] Si pensi alla progressiva privatizzazione del diritto di famiglia e al ruolo svolto dal notaio nel

In questo spazio riservato alla autonomia dei privati il notaio interviene a costruire quella particolare "fonte di diritto" che è il negozio di diritto privato[45] nella quale devono trovare concreta attuazione (potrebbe dirsi diretta applicazione[46] in linea con la Corte costituzionale che, come vedremo, ha ritenuto che i precetti costituzionali entrino direttamente nel contratto) i principi costituzionali e della quale il notaio è "regolatore".

In particolare, nello specifico contesto in cui si esplica la sua funzione, il

controllo degli aspetti urbanistico- edilizi e fiscali. In particolare sul principio di uguaglianza nel diritto civile e i limiti costituzionali alla autonomia contrattuale: E. NAVARRETTA, *Principio di uguaglianza e diritto civile*, in *Questione giustizia*, 2020, 1, cit, 23 ss; E. NAVARRETTA, *Principi fondamentali e autonomia privata*, in questa rivista, *Crisi della legge e produzione privata del diritto*, 2018, 2, 146 ss.; C. SCOGNAMIGLIO, *Principio di uguaglianza e libertà nel diritto privato delle persone*, in *Questione giustizia*, 2020, 1, 38 ss; F. BARBAGALLO, *Limiti costituzionali alla libertà contrattuale e sindacato giurisdizionale: un nbuovo caso di rilettura costituzionalmente orientata del canone di buona fede*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, 3, 151 ss.

[45] La quale, a ragione, viene collocata nella rete delle fonti del diritto. Sul ruolo della autonomia dei privati nella rete delle fonti del diritto M. PALAZZO, *Autonomia privata e fonti del diritto: il ruolo del notaio*, in questa rivista, *Autonomia Privata e fonti del diritto*, 2019, 3 ss.

[46] Seppure l'argomento, di per sé di particolare complessità, sia particolarmente dibattuto in dottrina (su questo argomento G. D'AMICO, *L'applicazione diretta dei principi costituzionali nei rapporti contrattuali. Profili problematici emergenti dalla prassi giurisprudenziale più recente*, in *Giust. civ.*, 2016, n. 3, 487 ss) sulla "**diretta applicazione**" dei principi costituzionali (in particolare del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.) nei contratti si è pronunciata la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 248 del 13 ottobre 2013 e con l'ordinanza n. 77 del 26 marzo 2014. La Corte costituzionale investita della questione di legittimità costituzionale (peraltro in relazione all'art. 3, comma 2 della Costituzione) dell'art. 1385 c.c. «nella parte in cui non dispone che – nelle ipotesi in cui la parte che ha dato la caparra è inadempiente, l'altra può recedere dal contratto, ritenendo la caparra e nella ipotesi in cui, se inadempiente è invece la parte che l'ha ricevuta, l'altra può recedere dal contratto ed esigere il doppio della caparra – il giudice possa equamente ridurre la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o ove "sussistano giustificati motivi"» ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale ma ha ritenuto **direttamente applicabile** da parte del giudice il principio costituzionale affermando «per altro verso, non tiene conto dei possibili margini di intervento riconoscibili al giudice a fronte di una clausola negoziale che rifletta (come, nella specie, egli prospetta) un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte. **E ciò in ragione della rilevabilità, *ex officio*, della nullità (totale o parziale) *ex* articolo 1418 c.c., della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'articolo 2 Cost., (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce *vis normativa***, "funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato" (Cass. n. 10511/1999; ma già Cass. n. 3775/994 e, in prosieguo, a sezioni unite, n. 18128/2005 e n. 20106/2009)».

notaio, sebbene non nominato nella Costituzione, rappresenta **l'articolazione istituzionale** che l'ordinamento colloca fra norma astratta e azione delle persone a "regolare" ed "equilibrare" la specifica esperienza giuridica, anche in funzione anti-processuale.

Per usare un neologismo utilizzato dal legislatore[47] una sorta di "misura preventiva di degiurisdizionalizzazione" o meglio uno "**strumento istituzionale di prevenzione delle controversie**", garante, per ciò stesso, di stabilità e sicurezza dei traffici giuridici.

Se si ritiene che talune **specificità della funzione notarile** quali: la garanzia del principio di legalità; il requisito della terzietà; la conseguente funzione di bilanciamento degli interessi che garantisce a fronte di situazioni di disuguaglianza (più di quanto la legge stessa, per quanto dettagliata, possa fare); la (ancora conseguente) garanzia dell'effettivo accesso al concreto esercizio dei diritti nei rapporti civili, costituiscano espressione dell'amplissimo, complessissimo e dibattutissimo[48] principio costituzionale di eguaglianza non potrà negarsi al notaio un ruolo istituzionale nell'attuazione di tale principio.

L'analisi relativa al valore della funzione notarile nella concreta attuazione del principio costituzionale dell'uguaglianza (e dei principi e norme costituzionali in genere), per assumere quella **necessaria connotazione sostanziale** che permette di proiettare l'analisi stessa oltre le affermazioni e collocarla, invece, all'interno del diritto sostanziale, può essere sviluppata sotto due profili:

a) innanzitutto, l'**individuazione delle norme** dalle quali derivano le *specificità* che collocano il notaio, per la funzione esercitata, fra le articolazioni istituzionali alle quali è affidato il compito dell'attuazione "*di fatto*" del principio di eguaglianza (e, con esso, del principio di libertà e del dovere di solidarietà, ad esso strettamente connessi);

b) poi l'individuazione, nella multiformità delle concrete situazioni da regolare, tipica dei rapporti civili, degli obblighi, divieti e attività che necessariamente devono connotare il concreto esercizio della funzione notarile e che, nel loro insieme, sono idonei a garantire, oltre alla legalità e alla sicurezza dei traffici giuridici, anche il "riequilibrio" delle diseguaglianze; strumenti ed attività i

---

[47] In particolare nel d.l. 19 settembre 2014 n. 132, titolato "Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile". Il termine "degiurisdizionalizzazione" è oggetto di dibattito proprio alla luce dei principi costituzionali ed in particolare dell'art. 102, comma 2 e degli articoli 3, 24 e 111 Costituzione (posti a garanzia del "giusto processo").

[48] Un solo riferimento bibliografico in un enorme panorama di produzione dottrinale: A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista della Associazione Italiana dei Costituzionalisti,* 2021, 4, 17 ss.

quali, pertanto, sono concreta garanzia del principio di uguaglianza. In altre parole, tutte le **molteplici attività che il notaio istituzione** deve (non può, ma deve!) compiere in base a precise disposizioni, che ne conformano la funzione e, conseguentemente, ne determinano il posizionamento.

Rosaria Bono: Si diceva prima di nuove diseguaglianze. L'esperienza notarile di ogni giorno è sollecitata dalla constatazione di tali diseguaglianze. Appaiono particolarmente urgenti quelle che emergono o che hanno un impatto sui rapporti civili fra i cittadini, nella famiglia e nelle imprese, ma anche nei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione. Vediamo una domanda crescente di certezza e di soluzioni che durino nel tempo, in situazioni le cui evoluzioni non si possono conoscere al presente – mi vengono in mente i patti di famiglia mi vengono in mente le domande di tutele per persone care che sono affette da patologie mi vengono in mente forme societarie che si muovono fra acquisizioni e cessioni. I dati ci potrebbero dire quali facce hanno le diseguaglianze. Noi dalla ricerca potremmo meglio capire anche quale può essere il nostro ruolo proprio nel dare vita alla Costituzione, scritta allora, inverata oggi.

Daniela Piana: Per passare dall'eguaglianza formale a quella sostanziale occorrono dei ponti. L'immagine del ponte rende bene l'idea perché il ponte unisce due sponde di un fiume e poggia su tali sponde unendole e tracciando un percorso fra l'una e l'altra. Un ponte fra eguaglianza formale e sostanziale deve appoggiare un lato sulla conoscenza dei fatti sociali, dei bisogni, delle mobilità delle persone fra modi di relazionarsi, di transare, di abitare. Da quel lato perché un ponte vi sia occorre che vi sia una attenzione scientifica per le capacità, ossia quelle condizioni che permettono alle persone di mettere in concreto, nella vita di ogni giorno l'autonomia del giudizio e l'espressione della volontà nella **consapevolezza delle regole** che tutelano i loro diritti. La ricerca scientifica ci aiuta a capire anche quali sono le **barriere** si frappongono fra quella tutela *de jure* e la effettività *de facto* nei contesti di vita. La ricerca può darci una fotografia del grado di diffusione della cultura e della competenza, che co-partecipano a determinare le nostre aspettative come persone di ciò che è normale accettabile dovuto doveroso attendersi dagli altri quando ci troviamo a negoziare, firmare un accordo, o in altri contesti di vita dove la relazione socioeconomica e le asimmetrie di competenze, informazione, in generale di capacità generano diseguaglianze delle opportunità.
È la "normatività interiorizzata" che ho in mente, quella che si trova nei mondi di vita imprenditoriale, sociale, famigliare, educativa, comunicativa, nei mondi dove la persona investe il proprio tempo, esprime la propria identità, proietta la

propria evoluzione nel futuro, avendo contezza di ciò che gli altri si aspettano, sono pronti a mettere in comune.
Poi c'è altro lato del ponte. Quello che poggia sul diritto e i saperi giuridici vanno "verso" la persona. Per questo credo che nella comprensione dell'eguaglianza come principio, come diritto, e come diritto reso vivente nella società sia importante avere sempre come uno dei riferimenti di base, nei nostri ragionamenti, quello che ci viene offerto dalla ricerca empirica, sociologica, economica.

Misura della (dis) eguaglianza
Asimmetria di informazione Asimmetria di competenze Fragilità

Scaturiscono dall'osservazione di dati ed evidenze empiriche qui analizzati per vedere quali sono *le distribuzioni reali delle (dis)eguaglianze sociali e quali siano le conseguenti necessità oggettive di una istituzione di fiducia che si posizioni in modo terzo rispetto alle parti, indipendentemente (o potremmo dire imparzialmente) dalla loro singola ed individuale capacità di agire, transare, negoziare, parlare, comprendere*. Nella società italiana *le diseguaglianze che affiorano lungo i crinali delle differenze fra generazioni toccano la distribuzione della proprietà immobiliare, del potenziale di accettazione dei beni ereditati, la capacità di presidiare la casa come bene in tensione con le mobilità di lavoro*.
I dati illustrano delle divaricazioni fra bisogni che caratterizzano i residenti di piccoli o medi centri ovvero di aree rurali a fronte dei plessi metropolitani e delle grandi città, in un calco di geografia socioeconomica che parla la lingua di un bisogno di fiducia pari per intensità e opposto di segno alla frammentazione e alla destrutturazione dei legami di carattere informale e delle reti di prossimità. Emerge così che il Paese, in particolare nello scorcio della seconda decade del XXI secolo, si qualifica in una prospettiva comparata europea, per l'elevata vulnerabilità dinnanzi ai rischi di "deprivazione relativa" quando si tratta di avere accesso alla giustizia. Dinnanzi alla soluzione delle litigiosità in materie che toccano da vicino la vita della singola persona, come il patrimonio, la famiglia, le successioni, le forme di assistenza, la tutela dei beni di proprietà di minori, ovvero di proprietà di cittadine o cittadini con patologie degenerative, le persone che sono situate in posizione di maggiore criticità rispetto ad altre – talvolta parti nello stesso procedimento. Sappiamo dalla ricerca che il contenzioso aumenta laddove il valore marginale di un bene oggetto di contenzioso aumenta e questo accade spesso nelle fasce della popolazione che sono meno abbienti.

I dati mettono in luce potenziali asimmetrie di capacità di domanda effettiva di diritti e di servizi giuridici in ragione delle diverse capacità – nel senso di Amartya Sen, risorse cognitive, competenze, possibilità vissute realmente dalle persone – di sostenere incertezze, rischi e costi di domanda, attesa, esperienza stessa dell'interazione con le istituzioni. Per comprendere quindi quali siano le determinanti della domanda di giuridicità e di fiducia, così come emergono alla luce dei dati sul contenzioso e sulle materie per le quali si tende ad avviare una controversia in sede giudiziale, vale la pena iniziare da una analisi del contesto. Esso va qui qualificato sia per il quadro normativo sia per l'articolato delle competenze sia per la distribuzione delle conoscenze e dell'informazione. A questo proposito restano importanti i dati raccolti dalla Banca d'Italia nel contesto del lavoro della Direzione generale educazione economica e finanziaria, la quale mostra che, con riferimento al settore economico imprenditoriale ed artigianale, la competenza in materia di diritto e di diritti con attinenza stretta alle transazioni di carattere economico e commerciale, resta al di sotto della media Ocse. Una evidenza empirica che va rafforzata attraverso i dati rilevati dal *World Justice Project* e dal progetto pilota patrocinato dalle Nazioni Unitie sul monitoraggio dell'accesso alla giustizia, dai quali emerge una fotografia dell'Italia che risente di due principali barriere di accesso, la prima essendo proprio rappresentata dalla capacità e dalla competenza – le due cose sono distinte – di trovare informazioni affidabili in materia di diritto e di diritti. Il 63% dei cittadini afferma di avere avuto la possibilità di accedere ad una fonte di informazione giuridica affidabile. Si tratta di una percentuale largamente al di sotto della media Ocse. *Il 50% dei cittadini afferma di avere le competenze per potere dare o cercare risposte alle domande di giustizia e di servizi giuridici. Il 57% dei cittadini afferma di considerare affidabile – ossia generato con un metodo capace di dare origine a fiducia – l'esito della sua ricerca di informazioni. L'orientamento che viene ritenuto maggiormente affidabile emerge dalla rete famigliare e dalla rete di prossimità, ovvero, in altri casi, dalla presenza – magari su indicazione della prima – di un/a esperto/a di carattere giuridico che possa dare risposte certe e soprattutto continuative nel tempo.*

Con queste fonti di dati, possiamo offrire un atlante dinamico delle diseguaglianze e soprattutto delle condizioni che creano barriere nei territori nelle fasce di età e di reddito nelle situazioni di vita privata all'accesso a quella giuridicità di cui si diceva: la consapevolezza di quali diritti si hanno, dove cercare soluzioni giuridiche, con quali costi di vita, con quali benefici attesi, con quali sostenibilità nel futuro.

Rosaria Bono: Per le persone è importante avere la certezza che, indipendentemente dalla loro posizione, quella del presente, ma anche quella che potranno vivere nel futuro, avranno un trattamento equo e potranno contare sulla reale possibilità di trovare una risposta giuridica che non le discrimini. Dinnanzi ad una domanda, che nasce da un bisogno, umano e sociale, diffuso ed in fondo universale, ossia quello di potere fare affidamento sul fatto che in situazioni di asimmetrie di potere negoziale – si pensi a due coniugi a due soci a due generazioni – o di diseguaglianze particolarmente accentuate, gravi, talvolta dolorose, di aspettative di vita, ci sarà una funzione, una competenza, una risposta, cui dare fiducia, la effettiva capacità del notaio di assicurare una postura terza ed imparziale diventa la chiave di tutto il ragionamento.
Sappiamo e diciamo correttamente molto spesso quanto la terzietà sia una postura comune a notaio e giudice. Con la distinzione che in questo nostro dialogo mi sembra importante riguardante il momento in cui il primo e il secondo intervengono. Il giudice interviene a posteriori per risolvere una controversia. Il notaio interviene prima, anche cercando di evitare le controversie. Il notaio elabora forme giuridiche costituzionalmente orientate che sappiano rispondere al caso specifico, alla situazione delle persone.
Così facendo rende, attraverso il linguaggio giuridico, nel rispetto della legalità, le relazioni fra parti prevedibili, certe, eque. Possiamo dire che siamo dinnanzi ad una funzione essenziale per la Costituzione?

Maria Luisa Cenni: Iniziando dalla individuazione delle norme che conformano la funzione del notaio, la prima la norma alla quale si deve innanzitutto fare riferimento è **l'art. 1 della legge notarile** che attribuisce ai notai la qualifica di "*ufficiali pubblici*" (istituiti per ricevere gli atti tra vivi e di ultima volontà, attribuire loro pubblica fede, conservarne il deposito, rilasciarne le copie, i certificati e gli estratti.).
È quasi superfluo ribadire, nell'ampio e complesso dibattito del rapporto fra pubblica funzione e libera professione, che in base alle norme di diritto positivo **innanzitutto il notaio è pubblico ufficiale**, conseguentemente nell'attività del notaio la funzione pubblica assume un ruolo primario e prevalente e conforma necessariamente l'esercizio di tutte le altre attività le quali, in quanto sussidiarie, devono essere svolte, esse stesse, nel rispetto dei principi imposti dalla funzione pubblica. Da tale qualificazione discende, necessariamente, il requisito della "**indipendenza**" che viene declinato, a seconda della autorità pubblica cui si riferisce, come requisito di "**terzietà**" (che si ritiene propria del giudice, secondo la nozione elastica fatta propria dalla Corte costituzionale[49])

[49] Si veda, da ultimo, la Sentenza n. 13 del 2019, pubblicata in G.U. del 6 febbraio 2019.

o di "imparzialità" (che si ritiene, invece, riferibile all'azione della pubblica amministrazione, la quale è portatrice di un interesse pubblico che, semmai, fa valere davanti al giudice).
La tipicità della funzione svolta dal notaio, sia sotto l'aspetto delle sue competenze che sotto l'aspetto delle specifiche modalità di svolgimento, rendono (forse) superflua una sua collocazione all'interno di altre categorie per poterne definire le specificità; chi scrive ritiene l'attività del notaio certamente più contigua a quella svolta dal giudice (rispetto a quella svolta dagli apparati della pubblica amministrazione, pur sempre portatori di un interesse, ancorché pubblico), con la evidente differenza che il notaio è privo della «connotazione decisoria»[50] propria del giudice, in quanto istituzionalmente la sua attività si colloca "a monte" per garantire legalità, stabilità e sicurezza ai negozi giuridici privati, anche in funzione di prevenzione del contenzioso.

[50] Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella ordinanza n. 52/2003 in cui ha escluso l'assimilazione del notaio al giudice ai fini della proposizione della questione incidentale di legittimità costituzionale per l'assenza nella funzione notarile della connotazione decisoria. Per un accostamento del notaio al giudice A. FUSARO, *Il notaio esercita attività giurisdizionale?*, in *Dir. priv.*, 2017, 4, 497 ss. Assimila il notaio al giudice in quanto caratterizzato da terzietà A. PROTO PISANI, *Le prospettive del contributo del Notariato alla difficile opera di risanamento della giustizia civile*, in questa rivista. Dove si legge «In tutte le ipotesi or ora individuate le attribuzioni conferite al giudice (giudice tutelare o tribunale collegiale) prescindono del tutto sia dalla presenza anche di un mero conflitto di interessi in atto (o di un conflitto con veri e propri diritti soggettivi), sia dalla professionalità specifica del giudice; l'unico vero motivo per cui queste attribuzioni sono conferite al giudice **è la terzietà ed indipendenza** che esso garantisce. Ma se le cose stanno in questo modo, allora non mi sembra irragionevole ipotizzare che queste attribuzioni possano essere devolute ai notai, cioè a soggetti estranei sì alla magistratura, ma estranei anche alla pubblica amministrazione, **soggetti titolari di pubbliche funzioni dei quali l'ordinamento garantisce al massimo grado l'indipendenza e l'autonomia (da qualsiasi altro organo che possa influenzare l'operato) nonché la terzietà rispetto agli interessi coinvolti dalla loro attività** (v. art. 28 l. not.). Vi è di più, dato che il *proprium* dell'attività notarile consiste nella "funzione, insieme garantista e creativa, che il notaio svolge nella sostanza del regolamento negoziale" (Nigro), la professionalità specifica del notaio sembra giustificare molto più di quanto non sia per il giudice l'attribuzione di questi compiti».

In questa sede è sufficiente rilevare che i requisiti della indipendenza, terzietà e imparzialità, richiamati (tutti insieme) come principi cui il notaio deve conformare la propria condotta professionale dall'art. 2 del vigente codice deontologico, derivano fisiologicamente e necessariamente dalla funzione pubblica attribuita al notaio dall'art. 1 della legge notarile e, in sé, garantiscono in concreto il principio costituzionale di uguaglianza.
Opportunamente il codice deontologico nella sua norma di apertura collega il principio costituzionale di uguaglianza alla funzione pubblica esercitata senza discriminazioni.
Il notaio quindi in quanto pubblico ufficiale indipendente e terzo è collocato dall'ordinamento (art. 1 legge notarile) fra le articolazioni istituzionali alle quali è demandata la funzione di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che limiterebbero "di fatto" la libertà e l'eguaglianza; funzione attraverso la quale si attua in concreto il principio di uguaglianza.
Il notaio, poi, deve garantire la legalità nei rapporti civili.
L'art. 28 della legge notarile[51] (in particolare, comma 1 n. 1), infatti, è una norma che impone al notaio di farsi **garante della legalità**, mentre le disposizioni contenute nello stesso articolo ai numeri 2 e 3 garantiscono il requisito primario e fisiologico **della terzietà e indipendenza** laddove prevedono il divieto per il notaio di ricevere atti ai quali può essere "interessato" o che comunque possano condizionare la sua indipendenza.

Le disposizioni contenute nell'**art. 28 della legge notarile sono una ottima sintesi concreta delle specificità della funzione notarile** espressa sotto forma di **divieto**; di quello cioè che il notaio non deve fare in quanto incompatibile con la sua collocazione istituzionale.
Il rispetto del principio di legalità affidato ad un pubblico ufficiale terzo ha, evidentemente, la funzione di rendere tutti uguali di fronte alla legge e quindi *attua l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti* e quindi il principio costituzionale della uguaglianza sostanziale.

---

[51] Il quale dispone «Art. 28. Il notaro non può ricevere [o autenticare] atti:
1° se essi sono espressamente proibiti dalla legge, o manifestamente contrari al buon costume o all'ordine pubblico;
2° se v'intervengano come parti la sua moglie, i suoi parenti od affini in linea retta, in qualunque grado, ed in linea collaterale fino al terzo grado inclusivamente, ancorché v'intervengano come procuratori, tutori od amministratori;
3° se contengano disposizioni che interessino lui stesso, la moglie sua, o alcuno dè suoi parenti od affini nei gradi anzidetti, o persone delle quali egli sia procuratore per l'atto da stipularsi, salvo che la disposizione si trovi in testamento segreto non scritto dal notaro, o da persona in questo numero menzionata, ed a lui consegnato sigillato dal testatore.

Sul piano dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti l'art. 28 della legge notarile (norma di divieto), poi, trova il suo bilanciamento **nell'art. 27 della legge stessa** (norma di obbligo) che **obbliga** *il notaio pubblico ufficiale «a prestare il suo ministero ogni volta che ne è richiesto»* assicurando l'effettivo accesso, in condizioni di uguaglianza sostanziale, al concreto esercizio dei diritti nei rapporti civili.

Nel rapporto e nel bilanciamento fra l'art. 28 e l'art. 27 della legge notarile è interessante osservare una tendenza interpretativa della Suprema Corte[52] a coordinare il principio di legalità imposto dall'art. 28, comma 1, n. 1 della legge notarile ed il principio del *neminem ledere*, riducendo la portata dell'obbligo contenuto nell'art. 27 l. not. laddove il notaio sia consapevole che l'atto richiesto «benché non nullo, è potenzialmente idoneo ad arrecare pregiudizio a terzi». Viene, in certo senso, *ampliato l'ambito concreto del principio di legalità*, estendendolo anche ai "doveri generali" ai fini, evidentemente, di garantire l'equilibrio del contratto nei confronti non solo delle parti ma anche dei terzi.

Al principio di legalità si ritiene strettamente collegato **il principio della certezza del diritto e della sicurezza dei traffici giuridici**, del quale la stessa Corte costituzionale ha sottolineato la rilevanza costituzionale.

In particolare, la Corte costituzionale ha in più decisioni[53] indicato il notaio come preposto alla garanzia dei traffici giuridici al quale è imposto l'obbligo della "**necessaria adeguatezza**" rispetto agli standard richiesti da una professione «**destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici**, a propria volta **preminente interesse dello Stato di diritto**», e nella quale i consociati

---

Le disposizioni contenute nei numeri 2 e 3 non sono applicabili ai casi d'incanto per asta pubblica».

[52] Cass., sez. III, 09 gennaio 2025, n. 486 secondo cui «Ai sensi degli artt. 27 e 28 della l. n. 89 del 1913 (l. not.), il notaio è obbligato a prestare il suo ministero e, dunque, tenuto a rogare gli atti che gli vengono richiesti col solo divieto inerente agli atti nulli, ma non può comunque rogare l'atto richiesto se è consapevole che esso, benché non nullo, è potenzialmente idoneo ad arrecare pregiudizio a terzi, perché le citate disposizioni, dettate eminentemente a fini disciplinari e deontologici, non esimono il professionista dal generale dovere di "*neminem laedere*" e, cioè, di astensione da comportamenti produttivi di danni». . Nella motivazione si legge «In altre parole, non viene in rilievo il rispetto, da parte del notaio, delle regole deontologiche, né tampoco la valutazione circa l'espletamento del c.d. dovere di consiglio in favore del cliente, ma la verifica del parametro della condotta del notaio stesso rispetto al generale dovere del *neminem laedere*: se il notaio è consapevole che l'atto richiestogli si pone in violazione di una o più norme giuridiche, quand'anche queste non ne comportino la nullità, deve evidentemente interrogarsi su quali possano esserne le conseguenze, specialmente nei confronti di quei soggetti terzi che, inequivocamente, sono individuabili *ex ante* quali destinatari degli effetti dell'atto, benché non vi abbiano partecipato, sì da restare potenzialmente danneggiati dal compimento dell'atto stesso».

[53] Da ultimo, sentenza n. 133/2019 del 17 aprile 2019, pubblicata in G.U. del 05 giugno 2019, n.23, reperibile in *https://www.cortecostituzionale.it/elenco-pronunce*.

debbono poter riporre un «particolare ed elevato grado di fiducia» (sentenza n. 234/2015).
È un aspetto, quest'ultimo, che qualifica con particolare connotazione il principio di legalità; al notaio pubblico ufficiale indipendente, infatti, è affidato, non solo il controllo di legalità, ma la funzione di assicurare, quanto più possibile "**equilibrio**" e "**stabilità degli effetti**" nei rapporti negoziali.
La funzione notarile, evidentemente, non è solo quella di certificare, conservare, attribuire particolare efficacia probatoria agli atti e garantire la legalità in senso stretto, ma, ancor più, attraverso la **funzione di adeguamento**, che amplia e qualifica l'ambito stesso del concetto di legalità affidata al notaio, è quella di garantire equilibrio e stabilità ai rapporti negoziali.
Nel fare questo **il notaio interpreta situazioni e norme**, e crea uno strumento, quanto più possibile "**equilibrato**", e quindi confezionato, oltre che nel rispetto delle norme di legge applicabili alla specifica fattispecie, nel rispetto di un sostanziale principio di uguaglianza (nel senso della valutazione e del rispetto delle eguaglianze e delle dis-eguaglianze delle situazioni concrete), che recepisce la volontà delle parti (o della parte) e che consente di raggiungere gli effetti voluti dalle parti in quanto riconosciuti dall'ordinamento.
Anche questa specifica funzione affidata al notaio, **di indagine e adeguamento della volontà delle parti**, che costituisce parte integrante del principio di legalità, è codificata, oltre che nel Capo II del Codice deontologico:
– nell'art. 47, comma 2 della legge notarile che dispone «Il notaio **indaga la volontà delle parti e sotto la propria direzione e responsabilità** cura la compilazione integrale dell'atto» e
– nell'art. art. 67 del regolamento Notarile che dispone «Spetta al notaro di dirigere la compilazione dell'atto dal principio alla fine, anche nel caso che lo faccia scrivere da persona di sua fiducia; **a lui solo compete d'indagare la volontà delle parti** e di chiedere, dopo di aver dato ad esse lettura dell'atto, se sia conforme alla loro volontà».
All'indagine della volontà, alla sua interpretazione e al suo adeguamento, attività tutte rimesse **esclusivamente e personalmente al notaio pubblico ufficiale**, l'ordinamento affida oltre che la garanzia del principio di legalità, in senso stretto, **la garanzia dell'equilibrio del negozio** che è, in sè, espressione del principio di legalità.
La **funzione di adeguamento** è in realtà un delicato procedimento interpretativo, ogni volta diverso, come multiforme è nella realtà l'espressione della autonomia privata, che, partendo dal caso concreto, porta alla costruzione di un negozio equilibrato, dopo aver indagato la volontà delle parti, averla adeguata (avuto

riguardo alla specifica situazione da regolare) per giungere alla individuazione della disciplina tipica o atipica più idonea a regolare il rapporto concreto.
In questa funzione, il notaio costituisce un **modello evoluto** perché **è garanzia di indipendenza, di legalità**, attribuisce ai propri atti una **speciale forza probatoria**, offre particolari garanzie di conservazione degli atti, ma soprattutto attraverso la **funzione di indagine ed adeguamento della volontà** confeziona strumenti giuridici, che si collocano nella rete delle fonti del diritto come "legge creata dai privati", quanto più possibile "equilibrati", "coerenti" (potremmo dire, con terminologia usata dalla Corte costituzionale, "congruenti") e che assicurano (quanto più possibile) la "certezza" e la "stabilità" degli effetti perseguiti dopo aver preso conoscenza e valutato le realtà familiari, sociali, economiche e personali da regolare.
Sull'aspetto che stiamo analizzando, quindi, possiamo dire che l**e norme di diritto positivo che conformano la funzione notarile** contengono alcuni "concetti chiave" che senza dubbio collocano il notaio fra le articolazioni dello Stato alle quali è affidata l'attuazione "di fatto" del principio dell'eguaglianza sostanziale, e cioè: il notaio è un **pubblico ufficiale**, come tale **indipendente e terzo**, che per espressa disposizione di legge deve **garantire il principio di legalità** e il **principio di certezza del diritto**, svolgendo conseguentemente una funzione di prevenzione del contenzioso, e attraverso **l'indagine della volontà delle parti** e la conseguente **funzione di adeguamento**, bilancia le dis-eguaglianze, ed **assicura l'equilibrio del negozio** garantendo la **sicurezza dei traffici giuridici**.

Svolgendo queste attività che l'ordinamento gli ha affidato il notaio trasforma il principio astratto in «regolamentazione qualificata e dotata di particolari garanzie» delle specifiche situazioni, e contribuisce, quale istituzione cui tale compito è stato affidato dall'ordinamento, a conseguire, il risultato dell'uguaglianza di fatto.
D'altra parte, nel diritto civile i principi costituzionali vivono attraverso l'autonomia privata, come vera e propria fonte di produzione del diritto, ed il notaio, collocato all'interno degli "assetti istituzionali", contribuisce ad una costruzione equilibrata e coerente di tale diritto vivente idonea ad incorporare, essa stessa, il principio di eguaglianza.
Questa necessità della norma costituzionale di divenire realtà ha trovato perfetta espressione nelle parole del nostro Presidente della Repubblica, nel Messaggio di fine anno (dell'anno 2025), che ci ha ricordato come «Spesso diciamo che i principi e i valori che le madri e i padri costituenti ottanta anni fa incisero nella Costituzione vanno vissuti, testimoniati ogni giorno: è questo che li ha fatti diventare realtà nelle scelte quotidiane di ognuno di noi», ed ha aggiunto

«Diritti e doveri sono diventati progressivamente fatti e non sono rimasti astratte affermazioni».

Rosaria Bono: La consapevolezza del ruolo diviene dunque la condizione culturale e deontologica fondativa della effettività stessa dell'esercizio della funzione notarile. Soprattutto quando la vediamo in questa prospettiva di garanzia e di terzietà soprattutto laddove le parti sono in una situazione fortemente asimmetrica l'una rispetto all'altra.

Maria Luisa Cenni: Quello della consapevolezza del ruolo è un aspetto di particolare rilievo che sollecita una riflessione preliminare sull'applicazione dei principi costituzionali alla fattispecie concreta. L'analisi ed il dibattito sull'applicazione dei principi costituzionali, ed in particolare del principio dell'eguaglianza, direttamente al caso concreto è stato principalmente analizzato con riferimento all'esercizio della giurisdizione[54] e ai suoi limiti: se il giudice ordinario, cioè, possa in sede applicativa, attraverso una vera e propria conformazione interpretativa della fattispecie, operare direttamente il "ripianamento" voluto dal principio costituzionale.
In massima sintesi il problema è se il principio costituzionale (in particolare l'analisi riguarda il principio di uguaglianza disciplinato dall'art. 3 Cost e il dovere di solidarietà previsto nell'art. 2 Cost), possa essere direttamente applicato in sede interpretativa, o se l'unica via per il giudice ordinario sia sollevare questione di costituzionalità.
La soluzione positiva, diffusa sia in dottrina che in giurisprudenza nonostante persistano posizioni critiche, porta ad ammettere, in generale, che la disposizione costituzionale possa intervenire direttamente a regolare la fattispecie e, nel caso della giurisdizione, si afferma che, in tal modo, il giudizio finale (di uguaglianza nel caso dell'art. 3 Cost.) si sposta "a valle" (cioè al momento della decisione del caso singolo)[55].
Una interessante analisi dell'applicazione diretta dei principi costituzionali

[54] N. LIPARI, *Principio di eguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, cit.
[55] Secondo N. LIPARI, op. ult. cit., «Anzi, a ben vedere, una simile impostazione, che sposta a valle il finale giudizio di eguaglianza, finisce per diventare il punto di equilibrio del sistema, che altrimenti finirebbe per avvitarsi su se stesso, posto che – come è stato giustamente osservato –, se è indubbio che l'identica disciplina di situazioni di fatto ineguali è tratto peculiare di ogni normazione generale ed astratta, allora negarla in nome del principio di eguaglianza materialmente inteso significa spingere in direzione di una accentuata individualizzazione della legislazione, che dovrebbe rincorrere costantemente le differenze fattuali, anche le più insignificanti, per assicurare a ciascuna situazione o rapporto la più peculiare disciplina».

(e dei relativi limiti) è condotta nelle decisioni della Corte di Cassazione[56] e della Corte costituzionale che si sono occupate dei limiti costituzionali alla libertà contrattuale derivanti dal canone di buona fede (che in talune decisioni è considerato "l'interfaccia" dell'abuso del diritto).

Ci si riferisce al consolidato orientamento della Corte di Cassazione che applica i principi di buona fede e correttezza contrattuale, intesi come diretta derivazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., per "bilanciare" i rapporti contrattuali, e ci si riferisce all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, fra altre, nelle già citate ordinanze della Corte stessa n. 17/2014 e 248/2013 (in materia di equa riduzione da parte del giudice della caparra confirmatoria)[57] nelle quali si riconoscono al giudice margini di intervento a fronte di una clausola negoziale che rifletta un regolamento degli opposti interessi non equo e

[56] In materia di fideiussione Cass., ord. 12 dicembre 2019, n. 32478, in *Archivio CED Cassazione*, nella cui motivazione si legge «deve ritenersi – al riguardo – che la piena operatività delle clausole generali della correttezza e della buona fede non possa che comportare la necessità di negare tutela alla parte che tali clausole abbia violato e pretenda di riversare sulla controparte un pregiudizio che avrebbe potuto facilmente evitare; tale conclusione si impone alla luce dei consolidati arresti di legittimità secondo cui "la buona fede nell'esecuzione del contratto si sostanzia in un generale obbligo di solidarietà che impone a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere tanto da specifici obblighi contrattuali, quanto dal dovere extracontrattuale del "*neminem laedere*" trovando tale impegno solidaristico il suo limite precipuo unicamente nell'interesse proprio del soggetto, tenuto, pertanto, al compimento di tutti gli atti giuridici e/o materiali che si rendano necessari alla salvaguardia dell'interesse della controparte, nella misura in cui essi non comportino un apprezzabile sacrificio a suo carico" (Cass. n. 10182/2009), atteso che "il principio di correttezza e buona fede – il quale, secondo la Relazione ministeriale al codice civile, "richiama nella sfera del creditore la considerazione dell'interesse del debitore e nella sfera del debitore il giusto riguardo all'interesse del creditore" – deve essere inteso in senso oggettivo **in quanto enuncia un dovere di solidarietà, fondato sull'art. 2 della Costituzione, che, operando come un criterio di reciprocità, esplica la sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio, il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra, a prescindere dall'esistenza di specifici obblighi contrattuali o di quanto espressamente stabilito da singole norme di legge**" (Cass. 22819/2010)».

[57] Nelle quali si legge «che, in punto poi di rilevanza, il Tribunale (*omissis*) per altro verso, non tiene conto dei possibili **margini di intervento riconoscibili al giudice** a fronte di una clausola negoziale che rifletta (come, nella specie, egli prospetta) un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte. E ciò in ragione della rilevabilità, *ex officio*, della nullità (totale o parziale) *ex* articolo 1418 c.c., della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'articolo 2 Cost., (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce vis normativa, "funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato" (Cass. n. 10511/1999; ma già n. 3775/1994 e, in prosieguo, a sezioni unite, n. 18128/2005 e n. 20106/2009)».

gravemente sbilanciato in danno di una parte, con conseguente riconoscimento della rilevabilità d'ufficio della nullità (totale o parziale) *ex* articolo 1418 c.c., della clausola stessa, **per contrasto con il precetto dell'articolo 2 Cost., che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce *vis normativa***.

Molte delle valutazioni compiute e delle conclusioni raggiunte riguardo all'esercizio della giurisdizione si attagliano all'attività svolta dal notaio, con i necessari adattamenti di contesto.

Il notaio, infatti, diversamente dal giudice, è chiamato a **realizzare il ripianamento**, imposto dal principio costituzionale, **in sede applicativa, cioè preventivamente**, al momento della costruzione del negozio.

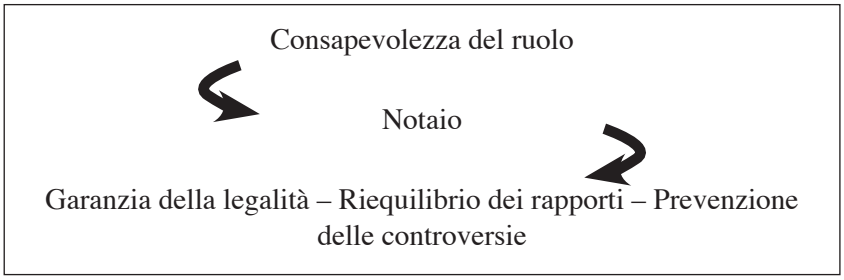
Quindi con maggiore libertà poiché non è un intervento rimediale (come viene qualificato nell'attività giurisdizionale) ma un **intervento preventivo di "riequilibrio" del rapporto contrattuale** (a garanzia della legalità, del contratto stesso), nel rispetto della volontà delle parti.

Mentre il giudice, nella sua attività interpretativa "ripara" e "ripiana" una situazione esistente in diritto, **il notaio è chiamato a ripianare una situazione di fatto prima che divenga situazione di diritto creando un risultato legittimo ed "equilibrato"**.

Semplificando potremmo dire che mentre il giudice cala (con tutti i dubbi ancora persistenti in dottrina sui limiti di una interpretazione costituzionalmente orientata) il principio costituzionale nella fattispecie intervenendo *ex post*, **il notaio fa vivere il principio attraverso la creazione di un "risultato giuridico" conforme all'ordinamento ed equilibrato, dopo aver interpretato una situazione di fatto da regolare**.

In questa operazione (complessa) di interpretazione della fattispecie e creazione dello strumento giuridico il notaio interviene: valutando, bilanciando ed adeguando situazioni ed interessi e "riequilibrando" i rapporti, tenuto conto delle condizioni, individuali e di contesto, in modo da rendere effettivo l'esercizio dei diritti e lo fa **combinando la terzietà** (che lo rende garante di tutti gli interessi e del principio di legalità) **con la conoscenza del contesto da regolare** (sotto l'aspetto soggettivo, oggettivo, familiare, sociale, economico, di fragilità).

Questa prospettiva applicativa, che coglie il punto di equilibrio fra i due commi dell'art. 3 della Costituzione e focalizza ancor meglio il ruolo del notaio come garante sostanziale di legalità ed uguaglianza, porta a riflettere sul secondo aspetto dal quale eravamo partiti, quello cioè delle attività che necessariamente il notaio deve svolgere, in ossequio alla funzione che gli è assegnata dall'ordinamento, in quella articolata operazione interpretativa ed applicativa relativa al singolo caso concreto, cui prima si è accennato.



È evidente che il risultato richiesto al notaio dall'ordinamento non può che derivare dalle (e presupporre le) principali attività che **personalmente il notaio è chiamato per legge, ancor prima che per obbligo deontologico**, a svolgere premettendo che **la funzione pubblica richiede una omogeneità nel suo svolgimento** con la conseguente doverosa omogeneità nello svolgimento delle attività imposte dalla legge (e dalle conseguenti norme deontologiche), e cioè:
– innanzitutto, le attività strettamente legate all'esercizio della funzione pubblica, dalla quale discende come necessario corollario la terzietà del notaio, interprete della situazione da regolare e creatore dello strumento regolatore, garante della legalità e che svolge la delicata funzione di adeguamento della volontà, nell'ottica di un preventivo bilanciamento degli interessi e "riequilibrio" dei rapporti. I comportamenti sono quelli imposti dalle molteplici norme, formali e sostanziali, contenute nella legge notarile, nel codice civile e nelle leggi speciali, collegati al corretto esercizio della funzione pubblica, la quale non può mai essere intesa come concetto o qualificazione "formale" ma, al contrario, deve essere vissuta come un complesso di attività che in concreto garantiscono il risultato voluto dall'ordinamento e che quindi richiedono una **rigorosa ed omogenea applicazione**.
La funzione pubblica è uno speciale *status* al quale l'ordinamento affida la produzione di strumenti giuridici qualificati; essa, pertanto, deve essere in concreto esercitata nel rigoroso rispetto delle norme che la regolano, in modo omogeneo e con **particolare consapevolezza del ruolo** del quale, come pubblici ufficiali, si è investiti, e dei comportamenti che tale ruolo impone, a garanzia dei valori che l'ordinamento in tal modo ha voluto affidarci; fra di essi certamente il principio dell'eguaglianza di fatto inteso anche come effettivo accesso al concreto esercizio dei diritti nei rapporti civili, garantito dal corretto esercizio della funzione da parte di un pubblico ufficiale, terzo;
– poi le attività legate all'indagine della volontà delle parti e alla compilazione integrale dell'atto, sotto la direzione e responsabilità personale del notaio, anch'esse, come si è detto, parte integrante e qualificante del principio di legalità

nel senso più ampio voluto dalle norme che disciplinano l'attività notarile. Sono le attività che il notaio compie nello svolgimento di quel procedimento interpretativo che porta alla creazione dello strumento giuridico che, oltre a garantire il principio di legalità in senso stretto, assicura l'equilibrio del contratto e la stabilità dei rapporti attuando, anche attraverso di esse, il principio di uguaglianza "di fatto" inteso, ancora una volta, come effettivo accesso al concreto esercizio dei diritti nei rapporti civili in condizioni di sicurezza e di equilibrio. È una attività particolarmente articolata nei negozi di diritto civile considerata la, già evidenziata, fisiologica multiformità di manifestazione dell'autonomia privata.

Sotto l'aspetto soggettivo, oggettivo, contenutistico e dell'equilibrio negoziale, diversa sarà l'attività richiesta nei negozi testamentari, nei negozi liberali o gratuiti, nei negozi onerosi con sostanziale parità delle parti, nei negozi onerosi ove intervenga un contraente forte.

Sotto l'aspetto contenutistico e funzionale, poi, diverso sarà costruire un negozio tipico ovvero un negozio atipico nel quale l'adeguamento della volontà incrocia, oltre agli altri, anche il profilo della meritevolezza.

Solo a titolo esemplificativo è interessate osservare come il legislatore ha più volte affrontato il problema del riequilibrio delle posizioni in presenza di un contraente forte, spesso ricorrendo, per il riequilibrio appunto, a sanzioni di invalidità, ed in particolare alla c.d. nullità relativa o di protezione (che presenta la caratteristica di poter essere fatta valere solo dalla parte "debole" o rilevata d'ufficio dal giudice), ovvero alla previsione di garanzie e tutele sia formali che contenutistiche a favore del contraente considerato "debole".

Basti pensare: alle nullità di protezione previste, ad esempio, dall'art. 36 del Codice del consumo[58], a presidio delle clausole considerate vessatorie, che riguardano anche i contratti bancari (ma anche le nullità previste dall'art. 59-*terdecies* dello stesso Codice del consumo ed inoltre dall'art. 67-*duodevicies*, sull'irrinunciabilità dei diritti da parte del consumatore, e dall'art. 72-*bis*, sull'obbligo di fideiussione nei contratti di multiproprietà, dello medesimo Codice); alle nullità previste dalla legge bancaria (in particolare la nullità prevista dall'art. 120-*ter*, per la previsione di compensi o penali per l'estinzione anticipata di mutui immobiliari, dall'art. 120-*quater*, in materia di surrogazione nei contratti di finanziamento, dall'art. 125-*bis*, comma 6, per le clausole relative a costi non inclusi nel Taeg) ed infine alle nullità previste dal d.lgs n. 122 del

[58] Che presentano la caratteristica tipica di tali nullità e cioè che «La nullità opera soltanto a vantaggio del consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice».

2005 per la Tutela degli acquirenti di immobili da costruire dove il contraente debole è l'acquirente dell'immobile in corso di costruzione a favore del quale sono previste ulteriori tutele sotto forma di garanzie (fideiussione e assicurazione postuma decennale) nonché contenutistiche (obbligo di conformare il contenuto del contratto preliminare e del contratto definitivo inserendovi l'indicazione delle garanzie obbligatorie per legge) e formali (obbligo dell'atto notarile per il contratto preliminare, con conseguente obbligo della sua trascrizione).
Il notaio su questo fronte, del riequilibrio appunto, opera in modo più efficace ricercandolo in ogni concreta regolamentazione, anche fuori dai casi previsti e sanzionati dalla legge; può certamente dirsi che esso rappresenta, negli ambiti che gli sono affidati, un **modello istituzionale avanzato**, la cui funzione preventiva di controllo, disciplinata da specifiche norme, garantisce legalità, equilibrio e stabilità dei rapporti.
All'interno di questo articolato mosaico, al quale si è solo accennato, si colloca e si sviluppa l'apporto della funzione notarile (e il suo valore sociale, giuridico e istituzionale) posta dall'ordinamento (mediante specifiche norme che ne conformano l'esercizio) a garanzia della legalità, della sicurezza dei traffici e dell'uguaglianza sostanziale nell'esercizio dei diritti.
L'esercizio concreto di tale funzione richiede certamente e innazitutto, da parte del notaio la "**consapevolezza del ruolo**" che gli è affidato, in quanto articolazione dell'apparato istituzionale dello Stato, dotato di specifica e rigorosa formazione, sottoposto a particolari regole e controlli; consapevolezza del ruolo che deve spingersi oltre una individuale idea dell'agire per preservare l'identità dell'intero Notariato – istituzione.

Rosaria Bono: Se le trasformazioni sociali ed economiche cambiano la distribuzione delle capacità di accedere ai diritti ed alle opportunità per esercitare le libertà, possiamo correttamente dire che la funzione notarile si inserisce nella mitigazione delle asimmetrie di capacità che vanno a detrimento della sostanziale eguaglianza e quindi della solidarietà e della inclusione sociale?

Daniela Piana: Credo che possiamo dire di più. È proprio nell'articolo 3, architrave e principio fondante di tutto il rapporto fra norma e fatto fra principio e adeguamento evolutivo della Costituzione, che si situa la missione ordinamentale e professionale del notaio. L'articolo 3 della Costituzione repubblicana è l'articolo che sancisce il diritto ad avere un futuro del diritto e quindi un futuro dei diritti. Per quanto universale e, *prima facie* inamovibile, l'articolo 3 è un meccanismo generatore di vita nella Costituzione stessa, se – come l'idea stessa

di vita implica – la norma astratta incontra interpreti di contesto consapevoli e competenti per potere coniugare in una equazione le variabili astratte e dunque non indicizzare ai contesti delle regole generali e le variabili specifiche legate al contesto di vita delle persone, ai loro bisogni reali, alle loro reali capacità di fare emergere la domanda di un ripristino dell'ordine normativo, alle loro reali condizioni di crescita e di esplorazione delle opportunità nuove che nel mondo si prospettano. In altri termini l'articolo 3 crea lo spazio, tutto da interpretare e quindi agire, per costruire il formante giuridico nel contesto in cui nasce il bisogno, assicurando che la norma sia egualmente accessibile non solo allo stato attuale delle cose, ma anche nel futuro.

Art. 28

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

Il sonno della ragione genera mostri
Francisco Goya, 1797

Carmelo Di Marco
ne discute con
Stefano Guizzi*, *Bernardo Giorgio Mattarella* e *Massimo Palazzo

Carmelo Di Marco: Leggere l'art. 28 della Costituzione in una prospettiva storica mi porta a stabilire un collegamento con la legge notarile del 1913 che – sebbene risalga a molti anni prima dell'entrata in vigore della Carta – determina un incardinamento della funzione notarile nell'assetto istituzionale del Paese che ancora oggi risulta attuale.
Pensare alla funzione di "pubblico ufficiale" del notaio mentre si legge l'art. 28 della Costituzione porta subito a chiedersi quali siano le responsabilità che lo investono in quanto tale, pensando alla necessità che egli agisca evitando qualsiasi discrezionalità o arbitrarietà, all'insegna della parità di trattamento di coloro che gli si rivolgono.
La prima domanda allora è: che natura ha la responsabilità connessa alla funzione pubblica sancita dall'art. 28 e in che modo essa tocca anche la figura del notaio?

Bernardo Giorgio Mattarella: Ritengo che vi siano altre domande sottese a questa domanda di sistema. La prima è: l'articolo 28 della Costituzione parla dei notai oppure no? In altri termini, che cosa c'entra l'articolo 28 della Costituzione con i notai? A una lettura superficiale, la domanda è legittima, perché l'articolo 28 parla dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici; quindi, non è scontato che si parli dei notai, i quali esercitano una funzione pubblica importante, ma, in definitiva, sono anche liberi professionisti. Però credo che possiamo rispondere affermativamente, non solo considerando il dato ormai molto noto della imprecisione o incertezza dei confini della pubblica amministrazione.
C'è un confine teorico fra settore pubblico e settore privato, ma molte norme pubblicistiche, compreso l'articolo 28 della Costituzione, si estendono anche a soggetti che, ad altri fini, l'ordinamento giuridico qualifica privati. Ma, soprattutto, soccorre il collegamento con l'articolo 54 della Costituzione, che fa riferimento ai funzionari pubblici, cioè a quella categoria particolare di soggetti che hanno dei doveri particolari. Nell'articolo 54 ci sono due commi: il primo riguarda tutti i cittadini, il secondo tutti i soggetti a cui sono affidate funzioni pubbliche, che è un'espressione abbastanza simile a quella dell'articolo 28, che parla di funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici. Evidentemente qui la Costituzione vuole fare riferimento non solo a chi ha un rapporto di

lavoro dipendente, un impiego pubblico, ma appunto a tutti coloro che svolgono funzioni pubbliche. Indubbiamente i notai svolgono una funzione pubblica e, quindi, direi che i principi di responsabilità di cui parla l'articolo 28 valgo indubbiamente anche per i notai.

Carmelo Di Marco: In concreto che tipo di responsabilità descrive l'articolo 28? Leggendo la parola del Costituente si vede subito l'importanza che viene attribuita ai tre profili di responsabilità che vivono nel nostro ordinamento, civile, amministrativa, penale. Vi è poi, mi verrebbe da dire, una responsabilità che non si definisce attraverso la legge, ma si definisce attraverso l'etica pubblica e la deontologia professionale. Messa in questa prospettiva la finestra aperta dalla "responsabilità" apre su un vastissimo spazio nel quale qualità professionale, controlli, cultura della regola, formazione, diventano cruciali. Ma torniamo all'articolo 28. Cosa si dice della responsabilità che è definita dalla nostra Costituzione per la funzione pubblica?

Bernardo Giorgio Mattarella: Dobbiamo inquadrare la previsione della Costituzione, declinata nell'articolo 28, nel momento storico in cui la Costituzione fu fatta e nel processo storico di sviluppo della responsabilità della pubblica amministrazione e dei funzionari pubblici. Il punto di partenza di questo sviluppo è la negazione della responsabilità: quello che gli inglesi nei secoli passati intendevano dicendo "*The king can do no wrong*". Anche i paesi continentali, peraltro, avevano princìpi simili, che troviamo anche nelle leggi rivoluzionarie francesi, le quali vietavano ai giudici di interferire con lo svolgimento delle funzioni del potere esecutivo, e rispettavano quella che i francesi chiamavano la garanzia amministrativa dei funzionari. Quindi il punto di partenza di questo sviluppo, in cui si inserisce l'articolo 28, è la negazione della responsabilità dei pubblici funzionari.

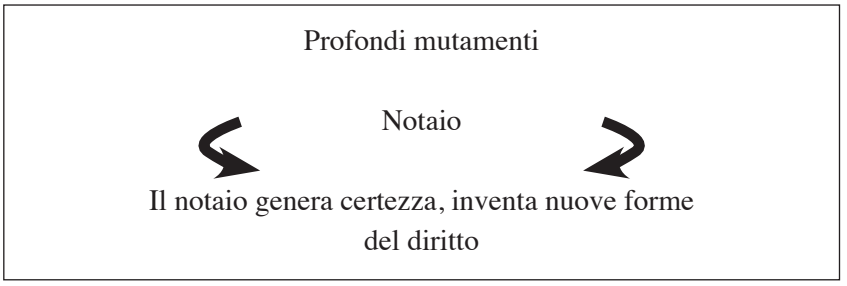
L'articolo 28 vuole dare una regola opposta. Esso afferma la piena responsabilità dei pubblici funzionari secondo le leggi civili, penali e amministrative. È come se si volesse superare un privilegio, una potenziale situazione di irresponsabilità. Il riferimento alle leggi civili in qualche modo vuol dire che non ci sono regole speciali per i pubblici funzionari. I pubblici funzionari sono soggetti alle forme di responsabilità che prevede il diritto comune e che si applicano anche ai rapporti tra privati. L'articolo 28, da questo punto di vista, ha funzionato molto bene perché il percorso di affermazione della responsabilità, sia della pubblica amministrazione che dei funzionari, si è compiuto. Abbiamo ormai ampie tutele, di vario genere, anche risarcitorie, nei confronti delle istituzioni, dei funzionari pubblici, tanto che da ultimo si è posto in qualche modo il problema

opposto, cioè quello di temperare la responsabilità dei pubblici funzionari o di alcune categorie di pubblici funzionari per arginare il cosiddetto fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva. A questa preoccupazione corrispondono la disciplina della responsabilità dei medici, le limitazioni alla responsabilità dei funzionari pubblici, l'esclusione della colpa lieve, il potere riduttivo della Corte dei conti nella responsabilità amministrativa e, da ultimo, la recente riforma della Corte dei conti che, appunto, ha accentuato questo aspetto di limitazione della responsabilità, però non nei confronti dei cittadini, ma nei confronti della pubblica amministrazione.
Pertanto, l'articolo 28 dà una idea di responsabilità di diritto comune, cioè una responsabilità che è analoga a quella dei soggetti privati. Resta tuttavia il fatto che l'articolo 28 va visto in collegamento con l'articolo 54. In quest'ultimo, infatti, vi è un messaggio di "specialità" perché, appunto, la struttura dell'articolo 54 della Costituzione è quella di contrapporre i funzionari pubblici agli altri cittadini, che devono solo rispettare la Costituzione e le leggi ed essere fedeli alla Repubblica. Il secondo comma dice che i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche devono adempierle con disciplina e onore. Si tratta ovviamente di una espressione molto generica, la cui esplicitazione è nondimeno importante. Essa si traduce in tante norme di legge, di codici di comportamento, regole deontologiche, comprese quelle notarili, che danno corpo, danno contenuto a questa idea che il pubblico funzionario ha dei doveri ulteriori rispetto a quelli del comune cittadino.

Carmelo Di Marco: Veniamo ora alla esperienza professionale e alla posizione che il notaio ha nell'ordinamento dello Stato italiano. In che modo il principio sancito dall'articolo 28 si applica alla figura del notaio?

Massimo Palazzo: Il principio sancito nell'articolo 28 è sicuramente applicabile al notaio, che è un ufficio della Repubblica malgrado che abbia la doppia veste di pubblico ufficiale e libero professionista. Sebbene il notaio non sia legato da un rapporto di lavoro con lo Stato, anche secondo la giurisprudenza della Corte Europea egli esercita un pubblico potere, con investitura diretta e specifica di prerogative, avente ad oggetto la salvaguardia di interessi generali e fondamentali dello Stato, secondo il concetto di pubblico potere comunitario. I profondi mutamenti intervenuti nel sistema giuridico negli ultimi decenni giustificano in pieno una consapevole rimeditazione dei profili ricostruttivi e dei criteri di configurazione delle responsabilità notarili, in primo luogo attraverso la rimozione di alcune incrostazioni culturali, evidenti in una certa giurisprudenza, anche recente, che continua a vedere nel notaio il dispensatore di certezze ed il

garante dell'effettività del contratto. Seguendo gli sviluppi argomentativi sopra brevemente richiamati a me pare che oggi, certamente il notaio svolge un ruolo di controllore, come impone l'art. 28 l.n. (ed un groviglio di leggi speciali). Tale funzione del notaio non si esaurisce nel compito di garanzia di documentazione e di testimonianza della (pretesa) certezza del diritto, ma persegue, nei fatti, anche un compito di orientamento e di contributo all'edificazione dell'ordinamento.



Il notaio, che non è più soltanto un *certificatore* ma riveste sempre più` i panni ed il ruolo di un *inventore*. Le officine notarili forniscono un importante contributo partecipativo all'articolazione e all'arricchimento dei modelli di azione dell'autonomia privata in un contesto in evoluzione. Il notaio odierno svolge certamente una funzione ordinante della realtà sociale, ma soprattutto contribuisce in modo determinante alla realizzazione della persona e costituisce un asse portante del pluralismo giuridico. Tuttavia, gli attuali criteri di configurazione della responsabilità civile del notaio, costruiti dalla prevalente giurisprudenza – che ha elaborato il dovere di informazione, fino al dovere di dissuasione; applica il regime probatorio dell'inadempimento contrattuale nella sua versione più severa, ha esteso il regime del danno lungo-latente, elaborato per la responsabilità medica, anche alla responsabilità notarile – sembrano suscettibili di revisione.

Sebbene non si intenda negare la prioritaria istanza di risarcimento del danno, non si può rilevare una certa unilateralità nella visione attualmente dominante che pone il notaio in una situazione estremamente gravosa, esponendosi all'obiezione che il notaio è chiamato a gestire l'incertezza del sistema, con pochi poteri e un'enorme responsabilità. Occorre poi considerare che in numerose occasioni la Suprema Corte ha ritenuto il notaio responsabile oltre che nei confronti delle parti, anche nei confronti dei terzi. Ad esempio, la Cassazione civile nel 2020 ha deciso che il notaio che, nella autenticazione di una procura speciale a vendere, preparatoria del successivo contratto traslativo,

violi il dovere di diligenza qualificata impostogli ai fini dell'identificazione del soggetto che rilascia detta procura, può essere chiamato a rispondere, a titolo di responsabilità *contrattuale*, in applicazione dei principi in tema di cd. contatto sociale qualificato, anche dei danni cagionati al terzo interessato all'acquisto in conseguenza di tale negligente identificazione, poiché il contratto d'opera professionale finalizzato al rilascio della procura speciale, benché formalmente concluso fra il notaio e il futuro venditore ed avente ad oggetto un negozio unilaterale, è fonte di obblighi di protezione pure nei confronti dell'aspirante compratore, il quale va qualificato come "terzo protetto dal contratto". Alla luce dei criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza parrebbe auspicabile una revisione dello statuto delle responsabilità notarili elaborato dalla giurisprudenza.

Carmelo Di Marco: Discutere dell'art. 28 della Costituzione ci induce a chiederci che tipo di "istituzione" sia il notaio. Ancora una volta la prospettiva storica ci aiuta ad individuare le origini del pensiero giuridico di oggi e dell'assetto istituzionale del Paese così come lo osserviamo oggi.

Stefano Guizzi: In uno scritto del 1979, Mario Nigro qualificava il notaio come ufficio della Repubblica. Con ciò, volendo sottolineare l'appartenenza del notaio non alla pubblica amministrazione in quanto tale, non a quello che siamo soliti definire lo Stato-Apparato, quanto, piuttosto, lo Stato–Comunità. Vedremo quali sono, a mio avviso, le conseguenze che da questo scritto, per certi versi profetico, è necessario trarre, per le ragioni di cui dirò.

Attività di documentazione della volontà dei privati
Notaio plasma nel concreto il diritto

Da cosa nasceva la riflessione di Nigro? Nasceva dalla constatazione le categorie tradizionali utilizzate per ricostruire la funzione del notaio, e cioè l'esercizio privato di pubbliche funzioni, ovvero, all'opposto, l'amministrazione pubblica di diritto privato, avevano dimostrato, nel tempo, la loro insufficienza.
La riflessione dogmatica di Mario Nigro nasce, appunto, da questa constatazione, e cioè che le categorie concettuali, sino ad allora utilizzate, in realtà, erano divenute logore, per la semplice ragione che ponevano al centro dell'attenzione, nella riflessione sul ruolo del notaio, esclusivamente l'attività di documentazione,

scorporandola, qui la citazione di Nigro è testuale, «dal complesso flusso delle attività notarili». Sostanzialmente, nel pensiero di Nigro, vi era l'idea che la contrapposizione fra l'atto e la documentazione fosse, in realtà, fittizia, e ciò perché, soprattutto da un punto di vista dinamico – così egli si esprimeva – l'atto, in realtà, si identifica nella attività di documentazione, tra di essi non vi è un rapporto di complementarità, ma vi è un rapporto di medesimezza.

È proprio l'attività di documentazione che il notaio fa della volontà dei privati che consente, appunto, quell'opera – che oggi è stata più volte richiamata – consistente nel plasmare il diritto: il diritto dei privati, il diritto sui privati, il diritto che origina dagli atti dei privati.

Perché, si chiedeva Nigro, le categorie concettuali tradizionali per spiegare questo fenomeno sono insufficienti? È insufficiente, egli scriveva, la categoria dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, perché, in realtà, di esercizio privato di pubblica funzione si può parlare in relazione a delle attività che l'amministrazione affida ad altri soggetti, mentre il dato intrinseco dell'attività notarile è, al contrario, la "originarietà" delle funzioni dallo stesso esercitate. Al tempo stesso, però, Nigro rifiutava l'altra categoria, e cioè l'esercizio dell'amministrazione pubblica di diritto privato, per una ragione diametralmente opposta. Innanzitutto, perché si trattava, a suo dire, di una categoria in qualche modo spuria, che tradiva la difficoltà di prendere atto – siamo ripeto, nel 1979, sguardo profetico quello di Nigro – del superamento della tradizionale tripartizione delle funzioni dello Stato. Nigro scrive: «La Costituzione ci ha consegnato una realtà molto più complessa della dinamica tra i poteri dello Stato».

Esistono, egli osservava, organi di garanzia costituzionale, categoria alla quale ascriveva anche gli organi ausiliari della pubblica amministrazione, la Corte dei conti e il Consiglio di Stato. E, profeticamente, gettava uno sguardo con il verso il futuro.

Pensiamo a quella che è stata la querelle, a partire dagli anni '90 del secolo trascorso, come è stato ricordato questa mattina, sul ruolo delle cosiddette autorità indipendenti, sul loro «erompere», per riprendere il titolo di un celebre saggio di Alberto Predieri, nel quale, ancora una volta, la difficoltà di qualificare quelle attività come amministrative o, piuttosto, di tipo giurisdizionale, ha portato a interrogarsi sulla possibilità di configurarle alla stregua di vere e proprie magistrature economiche.

In un simile contesto (che lo scritto di Nigro aveva, lucidamente, anticipato), il modello classico della ricostruzione dei poteri dello Stato entra in crisi, e con esso lo stesso concetto di amministrazione pubblica di diritto privato. Di qui l'impossibilità di collocare la posizione del notaio, appunto, in questa categoria,

e ciò anche in relazione al fatto che è una «ben strana idea», scriveva Nigro, immaginare che possa esserci un'attività dell'amministrazione che sia diretta alla cura di interessi diversi da quelli pubblici, alla cura, appunto, di interessi privati. Su tali basi nasceva la qualificazione che Nigro propone del notaio come, ufficio, ma non dello Stato-Apparato, bensì della Repubblica, intesa, appunto, nel suo significato più ampio, come espressiva dello Stato-Comunità. Ne costituisce, del resto, la più immediata riprova la previsione dell'art. 52 della legge notarile, secondo cui l'intestazione dell'atto notarile deve recare la dizione «Repubblica Italiana».
Nigro, inoltre, sottolineava come la posizione peculiare del notaio, all'interno appunto della Repubblica, trovi conferma nella vigilanza congiunta che l'articolo 127 della legge notarile attribuisce, sugli Archivi notarili, al Ministro della giustizia, ma anche ai procuratori della Repubblica dei Tribunali ove ha sede il notaio. Ma, soprattutto, ulteriore elemento messo in luce da Nigro è la previsione di un sistema disciplinare che, all'epoca del suo scritto, era addirittura affidato ai tribunali ordinari.

Carmelo Di Marco: Se il notaio esercita – come pensiamo – una funzione di intermediazione tra Stato e privati, e se riconosciamo questo stesso "posizionamento" ai pubblici funzionari in genere, è il momento di attualizzare in base a questa constatazione la portata della norma dell'art. 28.

Stefano Guizzi: A cinquant'anni di distanza mi sembra che quelle intuizioni abbiano trovato una qualche forma di realizzazione. È frequente, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'affermazione secondo cui è ipotizzabile una responsabilità del notaio, come ben sapete, non soltanto nei confronti della parte che lo ha officiato (configurandosi come responsabilità di tipo contrattuale, che trova titolo nell'inadempimento del contratto di prestazione d'opera, intervenuto con il suo cliente), ma, ricorrendo alla categoria del cosiddetto «effetto protettivo verso il terzo», anche nei confronti dell'altra parte dell'operazione negoziale. Ecco, io credo che la strada dell'effetto protettivo progressivamente verrà abbandonata dalla Corte di Cassazione, non solo per ragioni di simmetria con un percorso analogo che è stato già compiuto in tema di responsabilità professionale dei sanitari. In tale ambito, infatti, l'effetto protettivo nei confronti di soggetti diversi dal paziente è stato fortemente ridimensionato. Di qui, allora, l'utilità della configurazione, proposta da Nigro, del notaio come ufficio della Repubblica, perché in essa vi era l'idea che la responsabilità degli esercenti la funzione notarile fosse una responsabilità per "comportamento", e quindi una responsabilità per violazione del *neminem*

laedere. Impostazione, questa, a ben vedere, che ha trovato una prima, ancora provvisoria (se volete, persino rudimentale), affermazione nell'ordinanza della Corte di Cassazione n. 7185/2022.
Vi è in quella pronuncia, secondo me, un passaggio di grande rilievo, là dove la Corte di Cassazione afferma che, tra il dovere del notaio di rogitare e il divieto che è stabilito dall'articolo 28 della legge notarile, vi è un'area, per così dire, intermedia (*tertium datur*, dice la Corte di Cassazione), sicché può esservi una responsabilità di tipo extracontrattuale in relazione agli effetti che quell'attività può svolgere nei confronti di soggetti diversi da colui che si è affidato all'opera professionale del notaio.
Ecco, quindi, che il seme gettato ormai quasi cinquant'anni fa da Nigro, della configurazione della responsabilità notarile come una responsabilità da comportamento e quindi di tipo aquiliano, comincia a trovare una sua prima concretizzazione.
L'altra conseguenza che Nigro traeva dalla configurazione del notaio come ufficio della Repubblica è la possibilità di un sindacato ad esso demandato, se n'è parlato anche questa mattina, che non sia limitato soltanto alla contrarietà alle norme imperative, al buon costume, all'ordine pubblico, ma che attenga proprio alla verifica della "meritevolezza" dell'operazione negoziale, anche sotto il profilo della conformità a buona fede degli impegni reciproci delle parti.
Vedete, anche qui attingo, da buon pratico del diritto, da un caso di cui mi sono dovuto occupare. Come tutti voi sapete, a partire dal 2005, il testo dell'articolo 474 del codice di procedura civile sui titoli esecutivi, nei quali è incluso anche l'atto notarile, è stato modificato, nel senso che è possibile attivare anche questo titolo non più soltanto nelle esecuzioni per espropriazione, ma pure in quelle per consegna o per rilascio. Ci si è chiesti, quindi, se il notaio – allorché rogiti, ad esempio, un contratto di locazione immobiliare recante una clausola risolutiva espressa, al verificarsi delle cui condizioni di operatività l'atto notarile diverrebbe titolo per il rilascio dell'immobile locato – non sia tenuto, alla luce delle pronunzie della Corte di Cassazione in tema di buona fede, a verificare l'effettiva esistenza di un «congruo accordo» tra le parti, di un accordo che non violi la buona fede, che non sia indicativo di un abuso del diritto. Se così fosse, quello che era un sindacato concepito dal legislatore del 1913 in termini molto stretti, oggi, proprio alla luce della importanza che il principio della buona fede ha assunto anche sul piano costituzionale, imporrebbe al notaio una verifica, appunto, sulla complessiva meritevolezza dell'operazione contrattuale.

Carmelo Di Marco: Le riflessioni appena svolte rimettono al centro la questione della responsabilità e ci portano a chiederci come la possiamo e come la dobbiamo affrontare oggi.

Bernardo Giorgio Mattarella: L'articolo 28 delinea una forma di responsabilità essenzialmente nei confronti dei cittadini. Siamo nella prima parte della Costituzione e, in particolare, nel titolo relativo ai rapporti civili, quindi ai diritti individuali, alle libertà fondamentali. Il diritto a risarcimento è un diritto fondamentale del cittadino e, quindi, nel caso del notaio qui si è responsabili innanzitutto nei confronti dei clienti: quel richiamo alle leggi civili fa pensare a una responsabilità di tipo contrattuale o extracontrattuale, ma comunque secondo le norme civilistiche. Se però poi vediamo l'articolo 54, lì c'è, invece, una dimensione pubblicistica più marcata della responsabilità. Siamo sempre nella prima parte della Costituzione, ma nel titolo quarto, quello che riguarda i rapporti politici, cioè i rapporti che riguardino non il singolo cittadino, ma l'intera collettività nazionale. Ecco, quel riferimento alla disciplina e all'onore evidentemente riguarda i doveri del pubblico funzionario in quanto tale. Direi che la responsabilità va intesa non tanto e non solo nei confronti del singolo, del cittadino, del cliente, quanto nei confronti dell'intera collettività.

Quale responsabilità?

Il notaio produce un bene molto importante, cioè la certezza giuridica, che è un bene che spesso viene prodotto dalla pubblica amministrazione, con tutti gli atti dichiarativi: da questo punto di vista, il notaio ha una responsabilità non solo nei confronti del cliente, ma nei confronti dell'intera comunità e non solo nei confronti dello Stato o degli enti pubblici, di cui parla l'articolo 28, ma nei confronti dell'intera Repubblica o della Nazione, nel senso in cui la Costituzione usa questo termine, cioè dell'intera collettività nazionale. Quindi, concludendo, mi sembra che dall'articolo 28, letto anche così in correlazione con l'articolo 54 della Costituzione, emerge la peculiarità, la dimensione del notaio che è professionista e anche pubblico funzionario e, quindi, ha in qualche modo una responsabilità che deriva sia dai rapporti con i cittadini, con i clienti, sia dal suo ruolo nei confronti dell'intera collettività.

Carmelo Di Marco: Se si esamina la funzione del notaio alla luce del principio di responsabilità, diventa necessario chiedersi in che modo il notaio assolva tale responsabilità nel momento in cui interpreta la norma e la applica in concreto. La "funzione di adeguamento della volontà alla legge", che è essenzialmente connaturata al ruolo del notaio, significa rendere il diritto applicabile in concreto ad una pluralità di situazioni concrete molto diverse: non può esserci

discrezionalità ma di questa eterogeneità non si può non tenere conto. Possiamo dire che il notaio assolve in pieno la sua responsabilità di pubblico ufficiale se adempie nel modo corretto a tale funzione di adeguamento sempre, anche in presenza di condizioni concrete diverse tra loro?

Massimo Palazzo: Nella legge notarile e nel Codice civile la funzione notarile era vista soprattutto quale funzione documentale, costitutiva della prova da far valere nel processo. Già tale funzione aveva quindi un rilievo costituzionale, in quanto ausiliaria della funzione del giudice. Più recentemente poi è stata evidenziata la funzione "antiprocessuale" del notaio, nella prospettiva della prevenzione del contenzioso.

Nel nuovo contesto a me pare tuttavia che la rilevanza costituzionale della funzione notarile debba essere riconosciuta principalmente per il fatto che il notaio si pone come lo strumento necessario di attuazione delle numerose disposizioni costituzionali che prevedono la concretizzazione di diritti fondamentali attraverso l'esercizio dell'autonomia privata manifestata attraverso il documento notarile. Sebbene la funzione notarile non goda direttamente e formalmente di una tutela costituzionale, essa ha indubbiamente un rilievo costituzionale. I notai sono il medio tra la legge e il diritto; tra il diritto dei privati e la società, perché non v'è diritto senza interpretazione, senza utilizzazione dei *principi* – i quali consentono l'adattamento dell'architettura dell'ordinamento "policentrico" alla realtà e l'emersione dei valori. E ancora, non c'è diritto senza utilizzazione delle *clausole generali*, le quali portano con sé «una eccedenza di contenuto assiologico rispetto ad altre disposizioni legislative del sistema».

Sono questi gli attrezzi del mestiere del notaio/giurista – la cui virtù maggiore sarà, come sempre, la *prudentia* – che permettono di andare oltre le semplici operazioni sillogistiche o l'esercizio di mera geometrica logica legale, che rendono operante la tensione della norma verso il futuro, che consentono la formazione del diritto con l'integrazione del tessuto legislativo e, se del caso, il superamento dell'enfasi retorica della singola disposizione, la quale pure è traduzione del sentire in un determinato momento storico. L'esperienza giuridica contemporanea e la società civile chiedono al notaio, nel suo operare quotidiano, una continua ricomposizione dello "specchio rotto delle fonti", in un momento di profonda trasformazione della realtà politica e sociale e un'analisi attenta dei problemi essenziali che oggi si manifestano con grande intensità: dalla vita e la morte delle persone, alla disciplina dei rapporti patrimoniali, all'emergenza virale che sconvolge le nostre priorità e certezze. La prassi negoziale notarile, in tal modo, si pone come fucina inesauribile della dinamica giuridica. La funzione del

notaio, pertanto, non si esaurisce nel compito di garanzia di documentazione e di testimonianza della (pretesa) certezza del diritto, ma nel perseguire anche quello di orientamento e di contributo all'edificazione dell'ordinamento. Essa fornisce un importante contributo partecipativo all'articolazione e all'arricchimento dei modelli di azione dell'autonomia privata in un contesto in evoluzione. Il notaio odierno svolge certamente una funzione ordinante della realtà sociale, ma soprattutto contribuisce in modo determinante alla realizzazione della persona e costituisce un asse portante del pluralismo giuridico.

Una conferma di questo rinnovamento della funzione notarile proviene dalla giurisprudenza in tema di responsabilità civile, che valuta con notevole rigore la diligenza del notaio e ricomprende nel contenuto della prestazione professionale il c.d. dovere di consiglio, cioè il dovere di fornire una consulenza tecnica finalizzata non solo al raggiungimento dello scopo tipico al quale il contratto è preordinato, ma anche a prospettare soluzioni alternative volte a conseguire effetti vantaggiosi previsti dalla normativa fiscale.

Il notaio collocato, al pari del giudice, nella estrema trincea dove i cittadini chiedono soluzioni immediate per i loro problemi, non potrà sottrarsi al dovere elementare di corrispondervi; e vi corrisponde unicamente se, accanto all'esegesi delle norme legislative, egli si fa concretamente interprete ed innovatore, adeguando le forme giuridiche del diritto ufficiale ai fatti nuovi sopravvenuti, o addirittura *inventore*, nel senso etimologico di trovare, scoprire cercando.

Il notaio svolge oggi, accanto alla funzione documentale, una funzione di *indirizzo consulenziale*, non limitandosi al ruolo di mero "traduttore giuridico" della autonomia espressa dalle parti nel contratto. Peraltro, non sempre nel solco di soluzioni interpretative stabili, nonostante si ritenga che il notaio debba assolvere, in ossequio alla sua pubblica funzione al c.d. controllo di legalità, imposto dall'art. 28 della legge notarile. In quest'ottica il notaio non è, né può essere, registratore passivo della volontà delle parti ma, pur nei limiti della sua terzietà istituzionale, "inventa" soluzioni giuridiche e trova il *quid proprium* sua funzione nella realizzazione dell'ordine sociale, partecipando alla costruzione dell'ordinamento giuridico attraverso gli atti pubblici notarili.

Proporre oggi il tema della prassi interpretativa notarile quale fonte del diritto non può dunque consistere semplicemente nell'aggiungere una voce all'elenco di cui all'art. 1 delle preleggi, un enunciato che si è ormai concordi nel riconoscere formalmente vigente ma privo di qualsiasi valenza precettiva, sul piano dell'effettività. Una tal proposta stimolatrice (ma che a taluno può apparire provocatoria ed eversiva di una radicata tradizione culturale che attribuisce al notaio una funzione sostanzialmente passiva, in ragione della natura "tecnica" del suo operato) deve essere, più congruamente, collocata nella nuova realtà

contemporanea che conosce, come si è visto, scenari per buona parte inediti.

Carmelo Di Marco: Come concepire quindi il rapporto tra lo Stato e il notaio al quale si chiede di garantire il corretto funzionamento delle regole che lo Stato medesimo crea e aggiorna?

Massimo Palazzo: Concepire lo Stato come unica, certa, necessaria macchina per raggiungere il traguardo del bene comune, appare una prospettiva superata. Oggi la società civile, le relazioni, gli equilibri sono mutati. Specialmente nel primo ventennio del nuovo millennio, anche se non sempre se ne ha piena coscienza, il vecchio paradigma sta cedendo il passo: alla macchina statale si sono affiancate nuove vetture, che viaggiano più veloci, consumano meno e sono in grado di raggiungere prima e senza sprechi le mete dell'interesse generale. Sono i corpi intermedi, gli enti del Terzo settore, la società civile nelle sue molteplici articolazioni, che si manifestano attraverso gli ordinamenti giuridici privati formalizzati nei contratti. Il pluralismo giuridico, emerso intensamente nel Novecento, consiste infatti nella riscoperta del nesso inscindibile tra diritto e società, con la conseguenza che il primo non può che rispecchiare fedelmente la seconda nella sua complessità, articolandosi in una pluralità di assetti ordinativi (fra i quali è prevalente lo Stato, però congiuntamente ad altre dimensioni del sociale), con un concreto pluralismo e con un sempre maggior rilievo delle fonti giurisprudenziali (dottrina, giudici, notai) capaci di offrire alle mutazioni del tempo l'elasticità ignara alla legge ma necessaria a garantire coerenza tra forme giuridiche e sostanza sociale.

Sebbene lo Stato, ciclicamente torni alla ribalta con bruschi ritracciamenti del pendolo, in riflessioni ottimistiche sulle sue capacità di interventi positivi e diretti nell'economia, deve oggi essere ripensata la bipolarità, se non l'opposizione, tra diritto privato e diritto pubblico, il compito della politica e di chi la pratica, il rapporto tra Stato e i corpi intermedi, che non dovrebbe essere di cooptazione ma di condivisione della responsabilità della cabina di regia.

Come ha notato Sabino Cassese nella formula "arena pubblica", oggi è inattuale pensare l'esperienza giuridica all'interno della contrapposizione tra diritto pubblico e diritto privato ed è necessario piuttosto sostituire ad esso un nuovo paradigma caratterizzato da "interscambiabilità dei ruoli, modificazione dei rapporti, commercio delle regole e dei principi ordinatori".

La svolta pluralistica ormai è compiuta ed il pluralismo giuridico costituisce la cifra autentica di ogni società che aspri ad essere realmente democratica.

Al cittadino che si chiede oggi quali siano
le parole chiave possiamo dire
Rilievo costituzionale
Pubblico funzionario
Produttore di diritto

Da questo punto di vista non pare che possa negarsi alla funzione notarile un rilievo costituzionale, in quanto realizza fondamentali interessi della persona umana e si pone quale insostituibile fattore di realizzazione del pluralismo giuridico, quale fondamentale anello di congiunzione tra ordinamento dello Stato e diritto dei privati.

Se non a livello di testo formale della Costituzione, certamente la funzione notarile trova un fondamento nella Costituzione materiale. Cioè in quei principi (e quindi valori) inespressi, rinvenibili nella soggiacente dimensione costituzionale, ossia riposti – per dirla con le parole di Mortati – in "certi fondamentali orientamenti sufficienti ad ispirare il sistema dei rapporti economici, religiosi, culturali etc." sui quali una società vive, si evolve e si struttura.

Art. 29

La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

La famiglia Schuffenecker
Paul Gauguin, 1889

Rosaria Bono
ne discute con
Maria Rita Testa* e *Vera Tagliaferri

Rosaria Bono: Prima di essere materia del diritto la famiglia è un tema che quando evocato apre finestre di vita per ciascuno di noi. Perché ne facciamo parte perché le osserviamo perché ci rendiamo conto di quanto esse cambino e riflettano il cambiare della società. Anche quando la nostra Assemblea costituente si occupò di famiglia si trovò dinnanzi a diversi modi non solo di pensare la famiglia nella società – che posto vi occupa quanto è importante e perché – ma anche di pensare fino a che punto lo Stato possa debba interagire ed entrare nel merito della famiglia. Non si tratta solo delle relazioni fra adulti ma anche fra adulti e minori e, nella prospettiva, anche fra i minori di oggi e quello che saranno domani – si pensi ai fratelli acquisiti – e agli adulti nel futuro – si pensi a coniugi che si separano che formano seconde famiglie. Cosa dovesse garantire lo Stato era domanda allora come lo è oggi. Certo si sono modificate tante dimensioni della famiglia. I notai incontrano la "famiglia" come tema ogni giorno. Ed è importante per il notaio sapere mettere insieme le volontà dei componenti della famiglia – nei testamenti, nelle donazioni, nelle successioni, nelle compravendite, nei mutui ipotecari – con le garanzie che dovranno valere quando cambieranno non solo le condizioni affettive, ma magari anche quelle patrimoniali. O quando si modificheranno le volontà e le persone vorranno sciogliere gli accordi con cui hanno fissato le relazioni patrimoniali interne alla famiglia. Per questo, conoscere quali siano le forme che oggi ha la famiglia, capire questo dai dati e comprendere le diverse realtà che sotto questo aspetto caratterizzano il nostro Paese le sue culture territoriali e locali, è fondamentale per dare vita a quella norma costituzionale che allora come ora intende coniugare libertà e tutele, espressione della volontà e pace sociale. Cominciamo allora dai dati. Che fotografia ci offrono?

Maria Rita Testa: In Italia la famiglia occupa una posizione centrale che va oltre il semplice ambito statistico o accademico, assumendo anche una rilevante dimensione sociale e politica. In quanto nucleo fondante della società, la famiglia non solo riflette i cambiamenti storici, sociali, culturali ed economici del Paese, ma contribuisce essa stessa a generarli e orientarli nel tempo. L'analisi delle tendenze di lungo periodo evidenzia una significativa trasformazione della struttura familiare in Italia. Il numero delle famiglie è

passato da circa 22 milioni nel 2000 a 26,4 milioni nel 2024, con un incremento di oltre 4 milioni di unità. Parallelamente, si osserva una **progressiva riduzione della dimensione media** familiare, scesa da 2,7 componenti all'inizio degli anni Duemila a 2,2 nel 2024.

Le proiezioni demografiche indicano che entro il 2050 la media potrebbe attestarsi intorno a due componenti per famiglia. La contrazione della dimensione media delle famiglie è riconducibile sia all'aumento delle famiglie unipersonali, la cui incidenza è cresciuta dal 24,9% al 37,4% nell'arco di circa vent'anni, sia alla diminuzione delle famiglie numerose con cinque o più componenti, passate dal 7,5% a 4,6% dal 2001 al 2022. Si assiste dunque a una progressiva erosione dei nuclei familiari più ampi e a una crescente diffusione di strutture familiari di dimensioni ridotte. **Le famiglie diventano dunque sempre più piccole e sempre più numerose**.

Dall'analisi comparativa tra famiglie con e senza figli emerge, nel ventennio 2002-2022, una riduzione di oltre dieci punti percentuali nelle coppie con figli. Il fenomeno risulta più accentuato nelle regioni del Sud e delle Isole, dove i livelli iniziali erano più elevati rispetto al Centro-Nord (meno 15 e meno 18 punti percentuali rispettivamente nel Sud e nelle isole nel periodo considerato). Le coppie senza figli invece mostrano una dinamica territoriale più articolata, con una lieve diminuzione nel Nord-Ovest, nel Nord-Est e nel Centro (+1 o 2 punti percentuali), e un leggero aumento nel Sud e nelle Isole (+1 o 2 punti percentuali).

Tale andamento differenziato tra le ripartizioni si deve leggere anche alla luce della maggiore **presenza straniera** nelle aree del Centro-Nord. Gli immigrati stranieri, infatti, tendono a incidere sulla composizione delle tipologie familiari in favore dei nuclei più tradizionali, sia per una maggiore stabilizzazione sul territorio nelle aree del Centro-Nord (ricongiungimenti familiari), sia per la persistenza di modelli familiari mediamente più orientati alla struttura coniugale.

Famiglia trasformata
Cambiamento delle sue funzioni e delle sue capacità di *welfare*

Tali trasformazioni rendono necessario avviare una riflessione approfondita circa la capacità della famiglia, nelle sue configurazioni attuali, di continuare a svolgere le funzioni di cura che storicamente le sono state attribuite in un

contesto di *welfare* a forte impronta familistica. In particolare, appare sempre più rilevante ripensare le modalità attraverso cui tale funzione possa essere adeguatamente sostenuta e garantita all'interno dell'assetto complessivo del sistema di protezione sociale. Ciò assume particolare significatività alla luce del fatto che le principali dinamiche demografiche, invecchiamento e declino della popolazione, non suggeriscono, nel medio-lungo periodo, alcuna inversione di tendenza.

Rosaria Bono: A volte quando si pensa al diritto di famiglia si ha la impressione che la realtà si muova ad una velocità talvolta accelerata, sotto l'effetto di tanti fenomeni i cui effetti prima restano quasi silenziosi poi diventano evidenti e sotto gli occhi di tutti. Per esempio, i fenomeni migratori hanno avuto un impatto importante sulla forma e sulla cultura della famiglia e, probabilmente, ancora di più lo avranno in futuro. Così la trasformazione della concezione del ruolo della donna nella società ha portato con sé una modifica profonda – e continua – della famiglia e delle relazioni famigliari. Anche il mondo del lavoro con le sue nuove fragilità, le sue mobilità, le sue precarietà, si riflette nelle relazioni patrimoniali e reddituali interne alle famiglie, fra coniugi e fra adulti – anche fra una generazione e l'altra. Quanto è pronto il diritto ad incontrare l'imprevisto, l'incertezza e, soprattutto, l'insieme delle nuove domande e dei nuovi bisogni che sorgono dall'evolvere della vita famigliare? Quelle domande e quei bisogni sono in fondo domande di tutele, bisogni di risposte e di garanzie che durino nel tempo prevenendo conflitti e dando fiducia.

Vera Tagliaferri: La prima riflessione è che l'ordinamento è strutturato per gestire cittadini di diverse nazionalità, ben integrandosi la nostra Costituzione con i regolamenti della comunità europea. La seconda riflessione richiama la necessità di non sottovalutare che, nonostante le norme in questione siano tra loro compatibili e in grado di creare uno strato strutturale di certezza giuridica, il cittadino con cautela cerca di orientarsi fra i differenti livelli normativi: ben conosce il diritto di avere una famiglia, nella forma in cui la ha scelta; ben riconosce il sentire comune dell'esistenza delle famiglie non fondate sul matrimonio e ricondotte alle formazioni sociali di cui all'art. 2 della Costituzione; facilmente afferma come tutte le famiglie, fondate sul matrimonio o meno, siano state tutte giuridicamente apprezzate, con una decisa riduzione della distanza sociale. La terza e ultima riflessione è che la valutazione del rapporto fra famiglia, Notariato e Costituzione non può prescindere dal tema della dinamicità, che caratterizza l'attuale struttura sociale, che trova immediato riscontro nelle moderne formazioni familiari *latu sensu* intese, e dagli strumenti

negoziali che l'ordinamento offre per rispondere alle **nuove esigenze**, di regolazione e pianificazione, proprie delle relazioni familiari di oggi.
La crescente mobilità dei cittadini, alimentata da esigenze lavorative, formative ed economiche, ha infatti progressivamente svincolato le relazioni familiari da un radicamento territoriale stabile, proiettandole in una dimensione sempre più spesso anche internazionale. E in tale contesto, le trasformazioni delle relazioni familiari hanno trovato nella prassi notarile un terreno privilegiato di elaborazione degli strumenti idonei a rispondere alle sopramenzionate esigenze.
Partendo, quindi, dal dinamismo che colora oggi le relazioni interpersonali di una tonalità decisamente più vivace rispetto al passato, preso atto dell'emersione di nuove formazioni familiari e della conseguente crisi della famiglia tradizionale come pensata dal Costituente, si può spiegare il **ruolo attivo** che il **notaio** è chiamato a svolgere nell'interpretazione e nella qualificazione dei contratti della prassi internazionale che ben si adattano alle nuove esigenze familiari, arrivando a porre in rilievo la fondamentale funzione del concetto di "causa familiare", di sempre più pregnante emersione giurisprudenziale.

Nuove esigenze famigliari
L'ascolto
Figura del notaio come interprete dei bisogni

Il legislatore non è più intervenuto in modalità completa come ha fatto nel 1975, sembrando così confermare che i principi informatori della materia non sono cambiati ed operando solo su singoli istituti e necessità rappresentate dalla prassi. In realtà, nonostante la tecnica normativa adottata, pare di poter affermare che la struttura del nostro diritto di famiglia sia stata oggetto di una ristrutturazione integrale, di forza almeno pari a quella del 1975, spostando la centralità della famiglia dal matrimonio alla filiazione, con la riforma del 2012 e valorizzando in maniera sempre più decisa la autonomia negoziale del singolo, anche e nonostante la partecipazione a una formazione familiare.
Con questa nuova modifica strutturale, spostando il centro della famiglia sulla filiazione si è naturalmente reimpostata la visione dell'interesse collettivo, all'interno della singola famiglia, come all'interno di tutte le famiglie, con una nuova prospettiva: la tutela della prole, soprattutto minore, è il nuovo cardine giuridico; l'ordinamento ha sensibilmente mutato, confrontando le regole di venticinque anni fa con le attuali, le proprie linee di indirizzo in materia familiare, stemperando l'originaria impostazione pubblicistica e sgretolando

sempre più l'area dei diritti e delle situazioni indisponibili, con l'assegnazione di sempre maggior spazio alla autonomia delle parti non solo nella costruzione fisiologica delle relazioni, ma anche nella regolamentazione della fase patologica. In quest'ottica, il legislatore ha demandato al notaio un compito interpretativo delle norme assai rilevante: egli è chiamato a farsi promotore delle nuove norme, plasmarne le corrette applicazioni e indirizzarne la lettura, accompagnandole al diritto positivo in costante evoluzione. Il notaio, perciò, in un quadro dove le fonti del diritto diventano di più complesso inquadramento si presenta come l'interprete qualificato, in fase preventiva, ad applicarle nella direzione impressa dal legislatore e richiesta dal cittadino, ponendosi nel ruolo essenziale di cerniera funzionale alla corretta applicazione delle novelle.
In tale quadro composito, la **riforma Cartabia** ha ripreso e rafforzato l'ambito del possibile ricorso alla negoziazione assistita, estendendolo anche alle famiglie non fondate sul matrimonio e alle controversie sull'esercizio della responsabilità o sul mantenimento dei figli da genitori non coniugati, e anche alle questioni sull'attribuzione dell'assegno per i figli maggiorenni ma non economicamente autosufficienti e sugli alimenti in generale. Ha, poi, introdotto all'art. 21 tutta una serie di competenze in materia di volontaria giurisdizione attribuendo al notaio il potere di rilasciare autorizzazioni, seppur sempre soggette al rilascio di un nulla osta del P.M., che si ottiene anche mediante silenzio assenso, semplificando l'*iter* decisionale e permettendo una indagine concreta e snella a vantaggio del cittadino.

Rosaria Bono: Le riforme che si sono di recente susseguite hanno insistito anche sul ruolo del notaio proprio per aspetti di carattere civilistico che hanno rilievo agli effetti della giustizia nel settore famiglia. Quali considerazioni potremmo fare ad oggi?

Vera Tagliaferri: Credo che vi siano alcuni aspetti importanti, proprio pensando alla concreta attuazione dei principi costituzionali. Alla luce delle recenti novelle, fra cui spicca la riforma Cartabia, anche il notaio ha il ruolo di ridurre il carico dei tribunali, avendo il legislatore delegato al notaio il rilascio delle autorizzazioni relative alle attività di minori e incapaci; tale riforma si innesta nel tentativo del legislatore non solo di sgravare i tribunali in genere, ma anche nel disegno di ridurre la litigiosità, demandando compiti al notaio ovvero valorizzando la autonomia negoziale delle parti, per fare in modo che la forte combinata della scelta esercitata consapevolmente avanti al notaio impatti in maniera positiva sul funzionamento del sistema. In questa situazione emerge nuovamente e con forza l'importanza dell'**interprete in generale e del notaio**

in particolare, che dovrà verificare quali parti di tali accordi possano essere recepiti perché non contrari né all'ordine pubblico né al buon costume.
Nel caso specifico dei patti prematrimoniali, e in assenza di una integrazione normativa, tali patti dovranno essere verificati sulla base dei principi tradizionali e ancora attuali dell'interesse superiore della famiglia, della indisponibilità degli interessi regolati dallo *status* familiare e indeclinabilità degli effetti del matrimonio e del divieto di commercializzazione dello *status*. Principi tradizionali che la giurisprudenza ha cominciato a leggere in una chiave positiva, ammettendo sempre più frequentemente e in maniera conclamata accordi che abbiano ad oggetto non l'intero assetto patirmoniale in caso di crisi della famiglia, ma solo pattuizioni specifiche. Ai requisiti di validità, pertanto, risponderanno solo pattuizioni parziali e non complessive, che consentano di prevedere alcune obbligazioni, che rimangono sospese durante la vita della famiglia e devono essere attuate alla crisi conclamata della famiglia.
A maggior ragione, poi, dovranno considerarsi validi i patti con una attenta disclosure e una situazione immutata. La autonomia negoziale familiare sempre più spinta verso la autodeterminazione di ogni aspetto quanto meno patrimoniale impone al notaio, richiesto di ricevere atti che contengono pattuizioni ora per allora, di verificarne la rispondenza ai principi di diritto positivo e stabilire se possano essere ricevuti o accettati se provengono da ordinamenti stranieri.

Autonomia negoziale famigliare
Nuove realtà
Ordinamenti e culture nuove

Certamente bisogna prestare attenzione e valorizzare la capacità del Notariato di porsi accanto al cittadino e supportarlo nella fase preventiva volta ad evitare una crisi litigiosa, ricordando che gli accordi in vista di separazione e divorzio hanno una storia di lento recupero di dignità giuridica, ma con al necessaria attenzione nel plasmare il contenuto dei contratti, ricordando come i contratti nell'ambito del diritto di famiglia hanno una connotazione negoziale peculiare. Un tempo si parlava di autonomia negoziale ridotta, perché non solo riguardavano soggetti appartenenti evidentemente alla medesima famiglia, ma anche perché si sosteneva che la negozialità mal si abbinasse agli interessi della famiglia.
Ma la negozialità nel diritto di famiglia ha avuto dei passaggi incredibili. L'andatura del nostro legislatore, che è stata negli anni un po' claudicante (perché

ha fatto novelle puntuali e non ha, come nel 1975, creato un nuovo diritto di famiglia), ha ampliato l'autonomia negoziale patrimoniale della famiglia; ha iniziato con l'abolizione del divieto di donazione fra coniugi, ha permesso la separazione consensuale (dove gli accordi vanno davanti al giudice, che però non li può modificare: o li accetta o li respinge), ha consentito la modifica degli accordi a latere, gli accordi in vista dell'annullamento del matrimonio (che fondamentalmente sono patti prematrimoniali per l'ipotesi dell'annullamento) sono stati riconosciuti validi, ha previsto la negoziazione assistita, ha introdotto lo scioglimento davanti al Sindaco, ha inserito il divorzio breve. Tutto questo indica come l'autonomia negoziale all'interno della famiglia sia cresciuta in maniera fortissima.
Tale marcata crescita è dovuta al legislatore che ha seguito la famiglia naturale che andava vieppiù emancipandosi sotto il profilo patrimoniale, **slegando quel concetto di indissolubilità del matrimonio e di immutabilità dei diritti e dei doveri fra coniugi dai rapporti patrimoniali**.

Rosaria Bono: Torniamo per un momento ai fatti, ai dati, a ciò che la ricerca ci può evidenziare. Tradizionalmente la stabilità delle relazioni intrafamiliari era una fonte di certezza e anche di fiducia nel futuro. Poi molte cose si sono modificate. Si è svincolato, come si diceva, il rapporto patrimoniale dalla relazione affettiva, è come se la persona prima del nucleo famigliare abbia conquistato il centro della scena sociale con tutte le libertà, le incertezze e le nuove domande di garanzie che questo comporta. È bene quindi rivolgersi alla ricerca in modo sistematico perché da quella possiamo capire molte possibili evoluzioni future e soprattutto capire meglio l'oggi.

Maria Rita Testa: Ci sono moltissimi aspetti che meritano di essere trattati. Un aspetto della trasformazione della famiglia in Italia riguarda la progressiva **riduzione della propensione al matrimonio**. Nel lungo periodo 1971–2024, infatti, il numero dei matrimoni è diminuito in modo significativo, passando da oltre 400.000 a circa 173.000. Questa minore "affezione" al vincolo matrimoniale si accompagna a una crescente instabilità coniugale. I divorzi, infatti, sono aumentati in maniera consistente: da circa 17.000 nel 1971 a oltre 77.000 nel 2024. n questo contesto di maggiore fragilità delle unioni, si osserva anche un cambiamento nelle scelte patrimoniali delle coppie. È infatti cresciuta in modo rilevante la quota di matrimoni che optano per il regime di separazione dei beni, passata dal 47% nel 1998 al 74% nel 2024: oggi circa tre matrimoni su quattro scelgono questa forma di tutela economica (Istat 2025). La portata trasformativa della crescente disaffezione al matrimonio emerge con particolare

evidenza da una lettura in chiave generazionale dei dati. Per le coorti femminili nate nel 1933 e nel 1958, il matrimonio rappresentava infatti una condizione pressoché generalizzata: oltre il 90% delle donne risultava sposata entro i 40 anni, con differenze territoriali minime tra le diverse ripartizioni del Paese. Il quadro cambia in modo significativo per le generazioni più recenti. Tra le donne nate nel 1983, infatti, la quota di sposate all'età di 40 anni scende a circa una donna su due nel Centro-Nord, mentre risulta più elevata nel Mezzogiorno, pur fermandosi comunque attorno al 70%, ben al di sotto dei livelli delle coorti precedenti (Istat 2025).

Questa trasformazione, tuttavia, tende a emergere con minore evidenza nelle analisi aggregate in ottica periodale, perché si sviluppa in parallelo ad una dinamica opposta: l'**aumento dei secondi matrimoni**, che contribuisce a ridisegnare le traiettorie coniugali e a rendere più articolata la lettura complessiva del fenomeno. I secondi matrimoni, o seconde nozze, risultano in progressivo aumento e, contestualmente, sempre più caratterizzati da un rinvio dell'età al momento della celebrazione. In particolare, si osserva uno spostamento significativo del picco di frequenza: nei matrimoni del 1998 esso si collocava intorno ai 30 anni per le donne e ai 35 anni per gli uomini; nel 2023, invece, il valore massimo si registra a età decisamente più elevate, pari a circa 50 anni per le donne e 55 anni per gli uomini. Il processo di posticipazione non si limita alle seconde unioni, ma si colloca all'interno di una più ampia trasformazione delle traiettorie di transizione all'età adulta.

Anche le prime nozze, così come le principali tappe del percorso biografico dei giovani, risultano infatti progressivamente rinviate nel tempo. Come illustrano i dati Istat del 2025 tale dinamica si intreccia ad un'altra trasformazione strutturale di rilievo, l'incremento di nascite fuori dal matrimonio che erano il 10% del totale nel 2001, e raggiungono il 44% nel 2021, a testimonianza del profondo **mutamento nei modelli di formazione familiare**.

Rosaria Bono: Siamo dunque dinnanzi ad un indebolimento, se non ad una destrutturazione del nesso fra formazione della vita adulta, formazione della famiglia, e evoluzione della vita socioeconomica della persona?

Maria Rita Testa: Il passaggio all'età adulta non segue più una sequenza lineare e normativamente standardizzata — studio, ingresso nel mercato del lavoro, uscita dalla famiglia di origine, matrimonio e procreazione — ma si articola attraverso percorsi sempre più differenziati, flessibili e non lineari. L'elemento comune a tali traiettorie è rappresentato dal progressivo allungamento dei tempi di transizione tra le diverse f**asi della vita adulta, dalla conclusione del percorso**

formativo all'inserimento occupazionale, fino alla formazione di un nucleo familiare autonomo. Questa evoluzione contribuisce a indebolire il legame tra formazione della famiglia e istituzione matrimoniale, rendendo l'avvio della vita familiare sempre meno vincolato a modelli tradizionali e sempre più aperto a forme diversificate di organizzazione delle relazioni familiari.

In questo scenario di profonda trasformazione della famiglia emerge, tuttavia, anche un significativo elemento di continuità con il passato: la crescente mobilità delle giovani generazioni si accompagna, in modo apparentemente paradossale, a un incremento della proprietà immobiliare all'interno della stessa fascia di popolazione. Tra il 2019 e il 2024, infatti, la quota di giovani proprietari di un'abitazione è passata dal 60% al 64%. Parallelamente, nello stesso arco temporale, si è registrato un marcato saldo migratorio negativo, con circa 190.000 espatri a fronte di appena 73.000 rientri (Istat 2025). Ne deriva un quadro complesso nel quale **mobilità e radicamento territoriale** non si configurano come dimensioni contrapposte, bensì come aspetti che convivono all'interno delle medesime traiettorie biografiche. Questa apparente ambivalenza costituisce una peculiarità del contesto italiano nel panorama europeo e testimonia la persistenza di elementi di stabilità all'interno dei profondi processi di cambiamento che attraversano i percorsi di vita delle nuove generazioni. Si tratta di una dinamica che va intesa anche in una lettura comparatistica.

Il declino e l'invecchiamento demografico non hanno solamente ragioni strutturali che risiedono nella lunga storia di bassa fecondità del nostro paese, 1,18 figli per donna nel 2024, ma sono ulteriormente aggravate dall'aumento dell'emigrazione all'estero di giovani 25-34enni, molti dei quali laureati: solo nel 2023 si sono registrati circa 22,000 espatri di giovani in questa fascia di età, molti dei quali con titolo di studio terziario. Questo fenomeno, in costante espansione nell'ultimo decennio, suscita **crescente preoccupazione poiché incide non solo sulla contrazione del potenziale demografico** e riproduttivo del Paese, ma comporta anche una significativa dispersione di capitale umano. I dati Istat del 2026 mostrano che tale perdita appare ancor più rilevante se si considera l'esiguo numero di giovani con diploma di laurea in Italia, circa il 30%, una percentuale sensibilmente bassa agli analoghi valori di Francia e Germania (50%). Risulta quindi fondamentale evidenziare come la dinamica demografica contribuisca a ridefinire il volto della famiglia in Italia anche attraverso i fenomeni di mobilità, non soltanto internazionale ma anche interna. Quest'ultima si sviluppa lungo due principali direttrici: da un lato, **lo spostamento dalle aree interne verso i grandi centri urbani; dall'altro, il persistente flusso migratorio lungo l'asse Sud–Nord del Paese**.

Tali dinamiche incidono profondamente sulle trasformazioni della famiglia

contemporanea, contribuendo alla dispersione territoriale dei nuclei familiari, al progressivo rinvio della formazione della famiglia e a una crescente frammentazione spazio-temporale delle traiettorie biografiche individuali. L'ampliarsi della distanza tra i luoghi della formazione, dell'occupazione e della residenza, unitamente alla concentrazione delle opportunità economiche e culturali nei poli urbani e nelle aree maggiormente sviluppate, condiziona in misura crescente le scelte di vita delle persone e, di riflesso, le modalità di costruzione, organizzazione e mantenimento delle relazioni familiari.

Rosaria Bono: La mobilità sociale dentro e fuori i confini nazionali così come la mobilità fra regioni fra città e fra modelli di relazioni affettive ha un impatto sulla domanda reale di diritto e di diritti che il notaio oggi è chiamato a considerare, giusto?

Vera Tagliaferri: Il concetto di "mobilità" costituisce un punto di collegamento importante per inquadrare le famiglie oggi. **Mobilità**, da intendersi sia sul territorio nazionale che su quello internazionale, mobilità che impone l'adeguamento in concreto di modelli normativi e di tipi contrattuali secondo quanto praticato anche negli altri ordinamenti, con contratti, forme e formazioni a cui culturalmente ci stiamo avvicinando. Il nostro ordinamento sta "correndo dietro" a quello che succede nella realtà. Abbiamo delle norme che, fortunatamente, ci permettono di avere delle letture interpretative che consentono un collegamento tra le situazioni di ogni giorno, diverse tra loro e non sempre prevedibili, e la circolazione dei cittadini è una delle problematiche sempre più difficili da gestire. Sempre più spesso, infatti, accade che le relazioni familiari si sviluppino in maniera trasversale, fra persone che si sono incontrate fuori dalla loro zona di provenienza per questioni lavorative, ovvero che ci si siano spostate seguendo il partner. Sempre più frequentemente, quindi, si incontrano stranieri che vengono in Italia e si sposano o convivono; famiglie che arrivano da un diverso ordinamento o famiglie che si formano all'estero e si trasferiscono in Italia: tutti questi soggetti hanno regole di gestione, soprattutto dei rapporti patrimoniali, molto diverse. Il nostro legislatore ha scelto una sola regola, molto facile, per chi sceglie di vivere in Italia: vale quello che emerge dall'annotazione a margine dello stato civile. La regola del nostro ordinamento va integrata con i reg. EU n. 1103 e 1104 del 2016, che sono direttamente applicabili anche nel nostro ordinamento.
Da qui discendono alcuni corollari impliciti. Il primo è che una qualsiasi famiglia formatasi all'estero che si trasferisce stabilmente in Italia è opportuno che faccia constare il suo stato familiare. Il secondo è che il regime patrimoniale,

una volta effettuata la trascrizione nei registri dello stato civile, deve essere accuratamente verificato, perché la regola è che, in assenza di annotazioni valga il regime legale, che per la regola italiana è quello della comunione. La tematica è estremamente intrigante, poiché il vincolo, sia esso matrimoniale o di altro tipo familiare, è valido anche se non trascritto e crea lo *status* familiare e il regime patrimoniale secondo le regole del luogo in cui è stato concluso, ovvero secondo le regole della cittadinanza comune dei due partners. Quando essi scelgono di avere la stabile residenza della famiglia in Italia, possono effettuare una scelta formale per il loro regime patrimoniale, ben restando il loro regime personale di vincolo sottoposto alle regole sostanziali della conclusione dello stesso. La scelta del regime patrimoniale non è totalmente libera, ma è legata alla comune cittadinanza dei coniugi, qualora ci sia, al luogo nel quale si è inizialmente stabilita la vita familiare o a quello in cui la famiglia sceglie di spostarsi in maniera stabile. Qualora ci sia un atto di elezione espresso, *nulla quaestio*; qualora, invece, tale atto manchi, a fronte della trascrizione nei registri dello stato civile del matrimonio è necessario indagare su quale sia la legge che governa il regime patrimoniale della famiglia.

Art. 41

L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

La città che sale
Umberto Boccioni, 1910

Rosaria Bono
ne discute con
Edoardo Bernini*, *Franco Davini* e *Mauro Grondona

Rosaria Bono: L'articolo 41 vede la funzione notarile in una posizione protagonista. Il notaio è in questa posizione sia garante della legalità degli atti dell'iniziativa privata, sia di garante della *res publica*. È quindi una funzione di bilanciamento e di continuo ascolto per potere al meglio elaborare le forme giuridiche che rispondano a questo bisogno di unire due aspetti diversi, entrambi fondamentali. In fondo potremmo dire che la Costituzione repubblicana ha al suo interno l'articolo 41 così formulato proprio per prevedere – nell'evolvere della società e del mercato – questo difficile eppure necessario bilanciamento. Gli studi giuridici hanno molto dato rilievo a tale questione.

Mauro Grondona: Il notaio si trova esattamente al centro della norma che viene istituita con l'articolo 41. Da un lato il notaio è l'autonomia privata, è lo strumento anche in senso istituzionale (stamattina se n'è fatto cenno), è lo strumento dell'autonomia privata, quindi anche della novità; dunque, del soggetto che pensa a contratti nuovi e dialoga con il principio di meritevolezza di cui all'art. 1322, comma 2, c.c. Ma il notaio, appunto, è anche il soggetto che deve tenere conto dei limiti ordinamentali. Sotto questo aspetto aggiungo un rilievo non del tutto marginale. Se al centro del 41 c'è la libertà di impresa, la libertà economica e quindi c'è il mercato, il notaio, mentre innova o volendo innovare, ma sapendo che deve tenere conto dei limiti ordinamentali, forse ha uno spazio, e nemmeno ristretto, per tentare progressivamente, grazie a tanti contratti nuovi, di far sì che l'ordinamento accolga questa novità (da cui una espansione dell'autonomia contrattuale che porta con sé un'espansione ordinamentale).

Questo aspetto è un tema interessante civilisticamente, ma non solo, perché l'autonomia privata di fronte a sé ha, o avrebbe, o potrebbe avere, l'ostacolo della meritevolezza. Se guardiamo oggi al diritto vivente e se guardiamo alla prassi, quindi al ruolo notarile in particolare, la meritevolezza in quanto clausola generale, e dunque in quanto regola elastica, può consentire anche una elaborazione in questi termini. Il contratto atipico è meritevole tutte le volte in cui, di fronte a un ordinamento aperto, quale è il nostro, quale quello eurounitario, il professionista (e qui in particolare il notaio, e poi anche il giudice e al limite anche l'accademico) vede che in effetti questa elasticità

consente di arrivare ad accogliere, in termini assiologici, questa novità e se la novità assiologicamente è accolta, e accolta come tale anche in termini pratici, abbiamo socialmente un beneficio.

Rosaria Bono: In altri termini, nella sua distintiva e unica missione ordinamentale, il notaio può portare ad evoluzione la dimensione normativa che insiste sul mercato e sulle relazioni di carattere economico. E ciò avviene anche attraverso l'utilizzo di nuove forme contrattuali. Oggi dal punto di vista della professionalità per i notai quale è il valore aggiunto della riflessione dell'art. 41?

Edoardo Bernini: Ripensare all'art. 41 della Costituzione della Repubblica italiana, che costituisce una delle disposizioni più rilevanti della cosiddetta Costituzione economica, tra libertà economica e d'impresa, intervento pubblico e tutela degli interessi collettivi, è in effetti un "tornare alla base" della stessa giustificazione della figura del notaio, tra attività negoziale e sistema dei controlli per indirizzarla al rispetto delle regole.
Anche le aggiunte della legge costituzionale n. 1 del 2022 in tema di necessità di un'attività non in contrasto con l'utilità sociale o non recante danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, toccano corde non lontane dalle figure concrete che passano dai nostri atti. Riflettere su questa creazione "singolare" è un po' come rifocalizzare l'origine della nostra figura: il principio di libertà e centralità dell'attività economica e imprenditoriale privata nel sistema economico costituzionale è la fonte delle iniziative negoziali che curiamo.

Libertà economica
Iniziativa individuale
Contesto relazionale *nella* società
Opera del notaio che affianca e bilancia

Al tempo stesso la natura di queste libertà non è configurata quale espressione di un diritto assoluto o inviolabile, ma come quella di una libertà funzionale inserita in un sistema di valori più ampio, che richiede e giustifica la presenza di livelli di affiancamento di questa libertà, uno dei quali passa attraverso la nostra opera. L'intrinseca dimensione relazionale e sociale dell'attività

economica, che, incide necessariamente su interessi collettivi e su diritti altrui, richiede un bilanciamento tra autonomia privata e interesse pubblico in un sistema caratterizzato da pluralismo economico, nel quale coesistono iniziativa privata, intervento pubblico e limiti ad entrambi; e obbliga a leggere la libertà di iniziativa economica sistematicamente, in rapporto con altre disposizioni della Costituzione, intanto economica: dalla proprietà privata subordinata alla funzione sociale dell'art. 42, all'art. 43, che consente la riserva o il trasferimento allo Stato o a enti pubblici di determinate attività economiche di preminente interesse generale, alla tutela del risparmio e alla disciplina l'esercizio del credito di cui all'art. 47.

Rosaria Bono: Ci troviamo dinnanzi ad un ambito nel quale il bilanciamento di tutele dei diritti individuali e soggettivi come la libertà economica e la sostenibilità del sistema è divenuto oggetto di innovazioni ed interventi anche da parte del regolatore. Come si situa il notaio in questo bilanciamento?

Edoardo Bernini: Lo Stato, invero, ha fatto un crescente uso dei poteri di intervento e regolazione, con l'introduzione di discipline legislative volte a normare/limitare il mercato e a tutelare interessi collettivi, anche e soprattutto oggi nella dimensione europea cui apparteniamo; tuttavia è rimasto ben fermo il nucleo essenziale della libertà economica, con il rispetto, per l'intervento pubblico nell'economia, del principio di proporzionalità, per non tradursi in una compressione irragionevole della libertà imprenditoriale. Il terzo comma dell'art. 41 attribuisce al legislatore il compito di determinare oltre ai programmi «i controlli opportuni» affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Questa disposizione, che costituisce uno degli elementi più caratteristici della Costituzione economica italiana, legittima, sì, l'intervento pubblico nell'economia e consente allo Stato di adottare politiche economiche finalizzate alla realizzazione degli obiettivi costituzionali di giustizia sociale. Ma consente allo stesso di delineare (o di ereditare e reindirizzare!) anche forme e strutture idonee a svolgere in concreto i meccanismi attuativi di questo controllo sull'attività privata e imprenditoriale, per rivolgerla (anche) a fini comuni. E questa specifica articolazione/attuazione del fondamento costituzionale della "voce" statale sull'economia e sulla attività negoziale privata – espressione di un modello di economia mista, nel quale l'iniziativa privata convive con forme di intervento pubblico volte a correggere le disfunzioni del mercato e a garantire la tutela di interessi collettivi – mi pare si attagli particolarmente ai meccanismi di controllo affidati all'opera dei notai, che in effetti per molta parte della loro opera concludono il loro intervento

con il sigillo proprio affidato dallo Stato. Nel corso degli anni, poi, la Corte costituzionale ha progressivamente sviluppato una interpretazione dell'art. 41 fondata sul principio di bilanciamento tra libertà economica e altri valori costituzionali.
Particolarmente rilevanti sono le pronunce che hanno riguardato il rapporto tra attività economica e tutela della salute (si pensi alle decisioni relative alla regolamentazione delle attività industriali potenzialmente nocive per l'ambiente o per la salute pubblica, in cui la Corte ha ribadito che la libertà economica non può prevalere sulla tutela dei diritti fondamentali della persona). La giurisprudenza costituzionale ha inoltre valorizzato il principio di dignità umana, riconoscendo che l'attività economica deve rispettare standard minimi di tutela dei lavoratori e dei consumatori.

Rosaria Bono: Nella dottrina ci sono voci illuminate che ci accompagnano lungo questo percorso.

Mauro Grondona: Ci sono pagine bellissime scritte da Ugo Coli nel Commentario, anch'esso bellissimo (ma oggi assai poco letto), diretto da Calamandrei e Levi. Questo autore, che non è un giurista tra i più noti, ha una chiarezza di idee veramente notevole e mette in evidenza un aspetto sul quale varrebbe la pena, certamente non stamattina, di intrattenersi e di interrogarsi, perché nel 41 c'è (potremmo dire così) un ospite ingrato, che è il corporativismo. Il grande tema, bello in chiave storica, storiografica, civilistica, sociologica è chiedersi magari: ma il nostro solidarismo costituzionale che rapporti ha con il solidarismo corporativistico? La risposta per cui non ha nessun rapporto è una risposta che credo sia un po' troppo affrettata, troppo netta, troppo discontinuista. Ovviamente, la discontinuità prevale, ma qualche aspetto, dico *in deterius*, non in positivo naturalmente, ma qualche aspetto, negativo, di continuità e di continuismo c'è. E questa continuità negativa si vede anche subito se pensiamo appunto a come il 41 tendenzialmente ancora oggi è pensato, cioè è pensato come norma che apre più l'ambito dei limiti che non quello della libertà. Siamo a Genova. Richiamo volentieri il nome di Guido Alpa. Nella voce uscita nei Tematici dell'Enciclopedia del Diritto nel 2021 e dedicata all'autonomia contrattuale, emerge benissimo, ed è ancora così (aggiungo: purtroppo), la opinione maggioritaria per cui la libertà contrattuale nel 41 Cost. non trova spazio, e se lo trova è uno spazio indiretto, una tutela indiretta perché appunto il versante predominante, prevalente, nato, se guardiamo al diritto contemporaneo, negli anni '60-'70, è orientato sul versante dei limiti.

Rosaria Bono: Al di là della dottrina, recenti pronunce della Corte suprema di Cassazione asseriscono principi di cui il notaio deve tenere conto?

Franco Davini: Il notaio con il suo ruolo pubblico, ed in quanto tale come parte dello Stato si trova nella sua attività a svolgere un ruolo di prevenzione e di custode dei precetti costituzionali nell'ambito dello svolgimento della autonomia privata. Sicuramente si trova quindi a doversi confrontare con l'art. 41 della Costituzione. Ora, una disamina dell'art. 41 della Costituzione, che regola i rapporti fra iniziativa economica privata ed interesse pubblica è potenzialmente amplissima. Facendo una prima sommaria ricerca sulle banche dati si trova sono massimate oltre 3000 pronunce giurisprudenziali che richiamano al loro interno l'articolo 41 della Costituzione. Noi troviamo pronunce con riferimenti all'art. 41 della Costituzione in un ambito amplissimo incluso quello di natura processuale. Si fa riferimento all'art. 41 della Costituzione per la rilevabilità di ufficio, ad esempio, delle nullità di protezione o per i casi di abuso di dipendenza economica. o la competenza del giudice ordinario nella richiesta di risarcimento danni per cambiamento climatico. Ne richiamo alcune. La rilevabilità officiosa delle nullità negoziali che si deve estendere anche a quelle di protezione, è da configurarsi come una "*species*" del più ampio "*genus*" rappresentato dalle prime, tutelando le stesse interessi e valori fondamentali – quali il corretto funzionamento del mercato e l'uguaglianza almeno formale tra contraenti forti e deboli – che trascendono quelli del singolo. Questo il portato della sentenza n. 23843 del 2025 della Cassazione civile. Sempre la Cassazione civile nel 2022 aveva stabilito nella sentenza n. 30885 la nullità della clausola con cui si realizzi un abuso di dipendenza economica. La parte che, in sede di legittimità, lamenti il mancato rilievo ufficioso della menzionata invalidità deve dedurre – a pena di inammissibilità della censura per difetto di specificità – anche l'emersione, nel corso del giudizio di merito, degli elementi che avrebbero dovuto indurre il giudice a ravvisare detta nullità.

Di particolare rilievo anche per aspetti che ci aspettiamo divengano importanti nella società futura la sentenza n. 20381 del 2025 nella quale la Cassazione civile devolve la domanda proposta da privati nei confronti dell'ENI, del Ministero dell'Eeconomia e della Cassa depositi e prestiti SpA per il risarcimento dei **danni conseguenti al cambiamento climatico** derivante dall'incremento della concentrazione di CO2 nell'atmosfera alla cognizione del giudice ordinario, trattandosi di pretesa fondata sulla prospettazione di una responsabilità extracontrattuale dei convenuti, conseguente alla lesione del diritto alla salute, alla vita e al rispetto della vita privata e familiare. Quindi per tornare al notaio, egli ha l'obbligo di segnalare al cliente gli eventuali contrasti fra l'atto che gli

viene sottoposto e l'art. 41 della Costituzione. Nel fare questa valutazione di compatibilità può essere utile rammentare il principio posto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 218 del 2021. In essa si afferma che il limite insuperabile alle restrizioni della libertà di iniziativa economica privata sta nell'arbitrarietà e nell'incongruenza — e quindi nell'irragionevolezza — delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale. Non è infatti configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue. La libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 può essere limitata in nome della tutela della concorrenza, la quale, in quanto funzionale al libero esplicarsi dell'attività di impresa, trova nella medesima previsione il suo fondamento costituzionale.

Bilanciamenti
Libertà economica tutela della concorrenza
Libertà economica tutela dell'ambiente

Nella sentenza vengono in evidenza, per un verso, il contesto sociale ed economico di riferimento e le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, e, per altro verso, le legittime aspettative degli operatori, in particolare quando essi abbiano dato avvio, sulla base di investimenti e di programmi, a un'attività imprenditoriale in corso di svolgimento. Al riguardo, uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore: scelta dell'attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e delle tipologie di corrispettivo. Pertanto, la libertà d'impresa non può subire, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d'impresa. La garanzia posta nel primo comma dell'art. 41 nell'ambito circoscritto dai successivi due capoversi, riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento; poiché

ogni limite posto all'autonomia contrattuale in materia commerciale si risolve in un limite all'iniziativa economica, esso è legittimo solo se preordinato al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione.

Rosaria Bono: È evidente che la realtà nella quale viviamo mette al centro della attenzione la elaborazione della norma contrattualistica. In modo quanto ricordato rileva per l'attività notarile?

Franco Davini: Nell'enorme variabilità delle fattispecie che possono capitare ne ricordo due una in materia di cessione di azienda e l'altra di interpretazione del contratto. Per quanto attiene alla cessione di azienda richiamo la sentenza della sezione lavoro della Cassazione civile n 24205 del 2025. In questa sentenza, la validità della **cessione dell'azienda** non è condizionata alla prognosi di continuazione dell'attività produttiva e, di conseguenza, all'onere del cedente di verificare le capacità e potenzialità imprenditoriali del cessionario, poiché, se il legislatore ha predisposto, a garanzia dei lavoratori, una serie di cautele, quali la previsione della responsabilità solidale di cedente e cessionario per i debiti nei confronti dei dipendenti o l'intervento delle organizzazioni sindacali, nondimeno nessun limite, neppure implicito, sanzionato con l'invalidità e inefficacia dell'atto, è stato posto alla libertà dell'imprenditore di dismettere l'azienda, nel rispetto dell' articolo 41. Invece in materia di interpretazione del contratto trovo che possa giovare il richiamo alla Cassazione civile n. 7205 del 2025, nella quale la "giustizia contrattuale", intesa come conformità dell'assetto degli interessi delle parti ai principi generali dell'ordinamento, non comporta una valutazione della convenienza economica del contratto, rientrando quest'ultima nella sfera dell'autonomia privata dei contraenti. Da questo consegue che il controllo operato dal giudice sul regolamento degli interessi voluto dalle parti è diretto a verificare essenzialmente il suo mancato contrasto con l'utilità sociale dell'iniziativa economica privata, garantita dall' articolo 41, comma 2, Cost., e non può essere esteso a sindacare l'adeguatezza delle clausole pattuite a garantire l'equilibrio delle prestazioni o le aspettative economiche di uno dei contraenti, in assenza di fattori, come la debolezza o la pressione economica, incidenti sulla formazione della volontà negoziale. Concretamente, la Corte ha confermato la decisione che aveva ritenuto lecito l'accordo, poiché sussistente una finalità di utilità sociale meritevole di tutela, avente ad oggetto la cessione a titolo oneroso del diritto di gestire impianti sportivi di proprietà del Comune.

Rosaria Bono: Partendo dalle considerazioni appena fatte, si può dire che emerga un nesso rilevante fra il contratto e la dimensione europea del mercato?

Mauro Grondona: Tornando al notaio, al vostro ruolo creativo, e mettendo il ruolo del notaio in relazione al contratto, nonché al mercato, e situando così notaio/autonomia privata/contratto/mercato nella prospettiva eurounitaria mi pare si possano fare alcune ulteriori considerazioni. Se guardiamo al diritto, e anche all'economia, se cioè guardiamo alle politiche economiche e alle politiche del diritto eurounitarie, non c'è dubbio che il mercato non sia visto come un male in sé e nemmeno come un male. È visto come uno strumento che socialmente assume e deve assumere una rilevanza benefica per i consociati. Il famigerato (per molti) ordoliberalismo si muove esattamente in questa linea. Poi possiamo essere critici, da sinistra, se siamo solidaristi, e possiamo essere critici, da destra, se siamo liberali, o liberali classici, come preferirei dire, al limite liberali in senso hayekiano, ma non c'è dubbio che l'ordoliberalismo abbia questa direzione filo-contratto e filo-mercato. Ma allora, se è così, se il mercato e il contratto entrambi hanno una funzione "promozionale", questa funzione promozionale vuol dire, in termini molto pragmatici, che il diritto, il contratto, il mercato possono migliorare la condizione economica e anche esistenziale delle persone. Partendo da questo assunto, non c'è dubbio che l'ambito professionale, operativo, innovativo, creativo dei notai è enorme (e in questa prospettiva il ruolo del notaio assume una evidente funzione sociale, nonché piena portata istituzionale). Quindi, la forza propulsiva della volontà individuale dei privati, dei consociati, una forza che poi trovi o che possa trovare, grazie appunto al contributo tecnico di voi notai, una forma giuridica adeguata ai fini della rilevanza giuridica, e dunque della incidenza ordinamentale, è un aspetto molto importante. La prassi notarile, la prassi economica, da questo punto di vista, dovrebbe essere vista con favore, non con sospetto. Nessuno nega che il 41 sia robustamente provvisto anche di limiti che sono stati anche ampliati nel 2022. Ma anche in tema di limiti (pensare all'ambiente, alla salute, così come, in senso più ampio, all'utilità sociale) non è indispensabile pervenire al risultato di favorire una complessiva ostilità (o comunque diffidenza) contro la libertà economica, contro la libertà di impresa. Infatti, dato un mercato libero, ampio, concorrenziale, non c'è dubbio che l'impresa, quell'impresa specifica o l'impresa intesa come categoria in chiave istituzionale, possa decidere di offrire prodotti e servizi nuovi orientati a catturare i nuovi gusti dei consumatori. Consumatori oggi molto più sensibili che non rispetto al passato al tema dell'ambiente, per esempio.

Quindi, la dimensione della libertà di impresa non è affatto incompatibile, o comunque può essere resa non incompatibile, con l'esigenza di tutelare l'ambiente, la salute e in senso più ampio il benessere esistenziale che si riflette anche nel modo di vita delle persone. Quello che ho detto può essere più o meno

condiviso. C'è però un problema generale, nella prospettiva qui brevissimamente proposta, e su questo punto sono critico rispetto all'Unione Europea, perché, in linea di coerenza programmatica e operativa, per dir così, ci aspetteremmo che l'Unione Europea, di fronte, o accanto, alla complessiva fiducia che ha nel mercato e nel contratto abbia anche una complessiva fiducia nella libertà, e quindi anche nella libertà di sbagliare e di correggersi. Sto soprattutto pensando al principio di precauzione che in Europa ha avuto un successo clamoroso e, da un certo punto di vista, anche stupefacente. A mio avviso, esso andrebbe riorientato in chiave, diciamo così, liberale (penso qui soprattutto a quanto in tema ha scritto Cass Sunstein), per approdare così all'idea che anche l'errore contribuisce non solo all'innovazione, ma contribuisce a conoscere meglio, e quindi a migliorare. Ma il principio di precauzione, per come è invece ancor oggi declinato in ambito eurounitario, rappresenta effettivamente un ostacolo alla innovazione, al cambiamento (e non c'è dubbio che tra principio di precauzione e principio di meritevolezza le connessioni sono numerose).

Rosaria Bono: Ancora una volta siamo dinnanzi ad un articolo che visto dalla prospettiva notarile evidenzia una funzione sociale del notaio?

Edoardo Bernini: Nell'articolo 41 viene in rilievo la ricorrente di amplissima portata l'utilità sociale, definita quale autentica valvola o principio-valvola riassuntivo dei bisogni della società (Baldassarre). È stato sottolineato come esista poi, quanto a questa opera, un *quid pluris* che va necessariamente individuato per distinguere gli atti di esclusiva competenza del notaio da quelli che possono essere posti in essere anche da altri professionisti diversi da lui. Questo *quid pluris* può essere individuato nella particolare attività di assistenza giuridica privata nel momento della regolamentazione dei loro interessi; in sostanza al potere di certificare, rispetto a qualsiasi altro ufficiale, si aggiunge una prestazione professionale sostanziale che viene ravvisata in un giudizio, o parere, volto alla sistemazione della sfera del diritto degli interessi dei privati che richiedono la sua opera. Di qui il noto accostamento della funzione del notaio a quella del Giudice, con la quale notaio avrebbe in comune l'imprescindibile connotato di imparzialità, che conferisce il carattere di naturale arbitratore, cui si collega il fine di adeguata protezione delle persone che abbiano bisogno di assistenza, senza però il profilo contenzioso. Due funzioni, dunque, una di certificazione e l'altra di adeguamento. Altro aspetto che richiamiamo alla nostra attenzione ed alla nostra autoconsapevolezza su questa opera affidataci è l'importanza dell'interpretazione normativa costituzionalmente orientata; e la relazionalità dei principi costituzionali con la realtà sociale anche attraverso

l'opera del notaio. A proposito dell'interpretazione costituzionalmente orientata da parte del notaio, sulla base dello studio dei diritti inviolabili (intesi sia in senso stretto sia in senso ampio: tematiche che ben si confrontano all'interno del concetto di proprietà privata e di iniziativa economica privata o di libertà di impresa), si parte dall'origine della proprietà e della libertà di impresa come espressione della dignità dell'uomo e del lavoro (dotate della stessa tutela) di cui alla visione liberista primigenia, se vogliamo; e si giunge all'avvento nella nostra Costituzione con una diversa connotazione attesa l'utilizzazione di questi stessi valori (accompagnati ai loro limiti): per la proprietà, la funzione sociale; e per la libertà di impresa, la dignità dell'uomo e la sicurezza del sistema oltre alle novità introdotte dalla forma del 2022.

Il notaio
Interprete della ricerca di equilibri fra interessi e valori
Costituzionalmente orientati

Si tratta di trovare un equilibrio di interessi e di valori, che non può sfuggire né al Giudice né, prima, alla prassi notarile. In questo quadro si può giungere a definire un'osservazione riguardante il confronto prassi notarile/valori costituzionali, superando l'obiezione che sosteneva addirittura che i notai non dovessero tener conto della Costituzione, dovendo applicare esclusivamente la legge. Viceversa, come osservato e ormai oggi accolto, la prassi notarile è una sede privilegiata dell'interpretazione del diritto proposta/creata dai Notai, che diventa diritto vivente. Tale interpretazione non può sottrarsi alle caratteristiche di ogni interpretazione giuridica in un sistema a costituzione rigida. In fondo si può applicare alla prassi notarile lo stesso sistema di concettualizzazione che viene applicato alla Giurisprudenza, intendendo far riferimento all'obbligo di interpretazione conforme, cioè l'interpretazione costituzionalmente adeguata.

Rosaria Bono: Nel complesso articolato delle fonti e nell'interazione con le alte Corti quali appare il ruolo del notaio?

Franco Davini: Mi preme sottolineare un aspetto, ossia la mancanza di legittimazione del notaio a sollevare questioni di costituzionalità. Secondo la sentenza della Corte costituzionale, 13 febbraio 2003, n. 52 è manifestamente inammissibile, in quanto sollevata da soggetto non legittimato (nella specie, notaio), la q.l.c. dell'articolo 790 c.c., nella parte in cui non prevede

la possibilità per il donante di riservarsi la costituzione a proprio favore di una prestazione non pecuniaria di assistenza morale e materiale per la soddisfazione di ogni esigenza di vita, a carico del donatario, tale da non assorbire l'intero valore del bene donato, in riferimento agli articoli 2, 3 e 41 cost. È manifestamente inammissibile la q.l.c. dell'articolo 790 c.c., nella parte in cui non prevede la possibilità per il donante di riservare a proprio favore la facoltà – non trasmissibile agli eredi – di disporre discrezionalmente, per la durata della propria vita, la costituzione a carico del donatario di un obbligo di prestazione di assistenza morale e materiale per la soddisfazione di ogni esigenza di vita del donante medesimo, sollevata, in riferimento agli articolo 2, 3 e 41 cost., da un notaio chiamato a redigere un atto pubblico di donazione, a norma dell'articolo 782 c.c. Condizione necessaria, pur se non sufficiente, per riconoscere la natura giurisdizionale ed ammettere quindi la proposizione della questione incidentale di legittimità costituzionale, è la connotazione decisoria della funzione espletata, che nella funzione notarile è assente, non rilevando a tale fine la circostanza che il notaio debba decidere se procedere o non procedere al rogito di un atto, trattandosi di una normale valutazione circa la legittimità della prestazione che gli è richiesta e non del contenuto della funzione medesima, mentre le considerazioni del notaio rimettente circa le difficoltà nelle quali verserebbe il soggetto privato, interessato ad adire la Corte per sottoporre ad essa il dubbio di costituzionalità su norme limitative dell'autonomia negoziale, si risolvono in critiche di merito alla scelta contenuta nella l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1, che ha escluso l'azione diretta. Quindi il notaio non può sollevare una questione di legittimità costituzionale. Né può fare un rinvio pregiudiziale alla Cassazione ai sensi dell'art. 363-*bis*. Mi domandavo però dato il ruolo del notaio non sarebbe forse opportuno riconoscergli delle prerogative fino ad oggi riservata alla Magistratura? Forse non la possibilità di investire la Corte costituzionale della questione di legittimità delle norme. Mi domandavo però se non fosse possibile immaginare l'introduzione di una norma che preveda la possibilità del notaio di fare un rinvio pregiudiziale alla Cassazione formulando un quesito in diritto ove non ci siano state ancora pronunce della Cassazione, si ponga ai fini della redazione dell'atto una questione di grande difficoltà interpretativa e sia prevedibile che la questione controversa riguarderà molti altri atti di futura stipulazione. In fondo prevenire è meglio che reprimere.

Art. 42

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.
La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.
La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

Allegoria del Buon Governo
Ambrogio Lorenzetti, 1338-1339

Carmelo Di Marco
ne discute con
Stefania Mangano* e *Arrigo Roveda

Carmelo Di Marco: Abbiamo discusso del notaio come istituzione, della natura pubblica della sua funzione. Andiamo in concreto, ora, affrontando il tema dell'esercizio in concreto di questa funzione (e della realizzazione di quel profilo istituzionale) in relazione ad un diritto che conosce tutela e protezione in tutte le democrazie occidentali: il diritto di proprietà. Cominciamo a parlarne analizzando l'art. 42 della Costituzione in una prospettiva storica e socio-economica.

Stefania Mangano: L'art. 42 della Costituzione rappresenta uno dei punti di equilibrio più significativi dell'ordinamento repubblicano: riconosce la proprietà privata, ma ne subordina l'esercizio alla funzione sociale. Sin dall'entrata in vigore della Costituzione, tale nozione ha costituito uno dei concetti più complessi e discussi del diritto costituzionale italiano, poiché implica che il godimento del bene debba essere valutato anche in relazione alle ricadute prodotte sulla collettività. Come osservato da Stefano Rodotà, la garanzia costituzionale della proprietà privata non può dunque essere separata dalla funzione sociale che essa è chiamata a svolgere nell'ordinamento. Se interpretato attraverso una prospettiva geografica, tale principio assume una portata territoriale. Le scelte relative all'utilizzo della proprietà non incidono soltanto sul patrimonio individuale, ma influenzano la struttura urbana, l'accessibilità dei servizi, le opportunità abitative e la qualità delle relazioni sociali. La proprietà privata può quindi essere letta anche come forma di responsabilità nei confronti dei luoghi e delle comunità che li abitano. Questa lettura appare particolarmente rilevante con riferimento alla casa. L'abitazione non è soltanto un bene economico o patrimoniale, ma costituisce una componente essenziale dei processi di inclusione sociale, stabilità territoriale e costruzione delle relazioni comunitarie. Per lungo tempo, soprattutto nel quadro delle politiche di *welfare* del secondo Novecento, l'accesso all'abitazione è stato considerato parte della cittadinanza sociale. A partire dagli anni Ottanta, e con particolare intensità dopo la crisi finanziaria globale del 2008, tale paradigma ha lasciato spazio a una diversa concezione dell'abitare. La liberalizzazione dei mercati, l'internazionalizzazione dei flussi di capitale e la crescente finanziarizzazione dell'economia hanno trasformato il patrimonio immobiliare in uno strumento di investimento sempre più rilevante. La casa tende così a essere interpretata

non soltanto come spazio dell'abitare, ma come bene suscettibile di produrre rendita e valorizzazione economica. Si realizza una progressiva separazione tra valore sociale e valore finanziario dell'immobile: il primo è legato alla funzione abitativa e alle esigenze della comunità, il secondo alla capacità del bene di generare reddito e attrarre investimenti. In questo quadro si inserisce la crescita delle locazioni brevi. Le piattaforme digitali hanno reso possibile una monetizzazione più intensa del patrimonio immobiliare, consentendo ai proprietari di accedere a mercati turistici globali e di ottenere rendimenti spesso superiori rispetto alla locazione residenziale tradizionale. Le locazioni brevi rappresentano pertanto uno degli strumenti attraverso cui la finanziarizzazione dell'abitare si manifesta concretamente nello spazio urbano.

Carmelo Di Marco: La proprietà della casa in cui si vive è da sempre al centro dell'attenzione dei notai e costituisce uno dei fulcri della loro attività. Assistiamo a dinamiche nuove nei rapporti tra le generazioni che determinano – rispetto ad un passato anche recente – una ridotta capacità delle generazioni più giovani di esercizio della libertà di iniziativa economica e di accesso alla proprietà. Alla luce dei dati come cambia il rapporto tra la persona e la casa?

Stefania Mangano: Per rispondere a questa domanda parto dalla tematica degli affitti. La diffusione delle locazioni brevi produce effetti che vanno oltre la sfera economica individuale, incidendo direttamente sulla struttura sociale e territoriale delle città. Uno dei fenomeni maggiormente associati alla loro espansione è la turistificazione, intesa come il progressivo orientamento di parti della città verso il soddisfacimento delle esigenze dei visitatori più che di quelle dei residenti. I centri storici risultano particolarmente esposti a queste dinamiche. La concentrazione di beni culturali, attività commerciali e attrattori turistici rende tali aree appetibili per gli investimenti legati all'accoglienza temporanea. Di conseguenza, una quota crescente di immobili viene sottratta al mercato residenziale e destinata ad usi turistici, contribuendo alla ridefinizione delle funzioni urbane. Gli effetti si manifestano su più livelli. Sul piano economico si registra una riduzione dell'offerta abitativa disponibile e un incremento dei canoni di locazione. Sul piano sociale emergono processi di sostituzione della popolazione residente, indebolimento delle reti di prossimità e riduzione delle funzioni comunitarie dei quartieri storici. Tali dinamiche si intrecciano con fenomeni di gentrificazione già molto presenti in tali aree, poiché l'aumento della redditività immobiliare tende a favorire l'espulsione delle fasce sociali più vulnerabili.
La questione assume particolare rilevanza se letta attraverso la prospettiva

del diritto alla città elaborata da Henri Lefebvre. Tale concetto richiama la possibilità per gli abitanti di partecipare alla produzione e all'utilizzo dello spazio urbano, opponendosi alla sua esclusiva subordinazione alle logiche della valorizzazione economica. Nel caso delle locazioni brevi emerge chiaramente la tensione tra due interessi: da un lato il diritto del proprietario di valorizzare economicamente il proprio bene; dall'altro il diritto delle comunità locali a mantenere condizioni di accessibilità abitativa, equilibrio sociale e qualità della vita urbana. È all'interno di questa tensione che torna centrale il principio costituzionale della funzione sociale della proprietà. Anche la dimensione simbolica e identitaria dei luoghi viene coinvolta. Come osserva Zukin, l'autenticità urbana è spesso il risultato di pratiche sociali, memorie e relazioni quotidiane che possono essere indebolite dai processi di valorizzazione turistica. Paradossalmente, proprio gli elementi che rendono attrattivi i centri storici rischiano di essere compromessi dalle dinamiche economiche che il turismo alimenta.

Carmelo Di Marco: L'art. 42 della Costituzione tratta della proprietà in più modi: parla del suo acquisto e della sua trasmissione, parla della libertà di questo diritto, parla della sua funzione sociale e dei limiti che da tale funzione possono derivare. È un articolo molto "dinamico" nella disciplina che contiene. A ottanta anni di distanza, che "storia" ha avuto il diritto di proprietà?

Arrigo Roveda: Mi pare che in materia si debba mettere in evidenza il superamento dell'inviolabilità della proprietà e la sua attuale configurazione come diritto garantito ma funzionalizzato all'interesse generale. In tale quadro, il notaio assume un ruolo centrale quale garante della proprietà immobiliare e, al contempo, presidio dei limiti imposti dall'ordinamento. È evidente che l'analisi della disciplina in materia di pubblicità immobiliare, urbanistica e catastale, mostri come il legislatore abbia progressivamente attribuito al notaio compiti di controllo e di attuazione concreta dei principi costituzionali, in una logica riconducibile al principio di sussidiarietà orizzontale.

Funzione notarile non meramente formale
Equilibrio fra proprietà privata – casa – interesse generale – ambiente patrimonio

Di qui, ed in sintesi, emerge una funzione notarile non meramente formale, ma sostanziale, quale strumento di equilibrio tra tutela della proprietà privata e perseguimento dell'interesse generale. Proviamo tuttavia a partire da un grandangolo di lunga durata, ossia da alcuni cenni storici. Già lo Statuto albertino recitava che «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia, quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi». Se invece si scorre la **Costituzione Repubblicana** alla ricerca di una norma in tema di proprietà inutilmente si esaurisce la lettura dei Principi Fondamentali e dei Diritti e Doveri dei Cittadini. Per incrociare la disciplina costituzionale della proprietà si deve giungere al Titolo III, quello sui Rapporti economici, per trovare un testo che molto si stacca da quello previgente. «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e **garantita** dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale». Il cambio di passo è evidente. **Cade l'inviolabilità delle proprietà**. Parimenti evidenti sono le ragioni. Questa norma, così come altre, è frutto delle collaborative tensioni tra le forze cattoliche e liberali e quelle socialiste e comuniste. Non si può fare a meno di ricordare come per Marx e per i Marxisti la proprietà privata della terra nasca da un processo storico che origina da un atto di forza. Quella che in origine era una res nullius passa nel dominio del primo proprietario in una sorta di "furto primordiale", che trasforma in proprietà esclusiva qualcosa che dovrebbe essere (e quindi in prospettiva tornare) della collettività. Questo spiega come il testo varato dall'Assemblea costituente sia un testo di compromesso, che tiene conto di forze vettoriali di segno opposto e che quindi, alla fine, si presenta come un testo in qualche modo banale. Visti dall'osservatorio del notaio i primi tre commi dell'articolo 42 presentano due parole di straordinaria importanza.

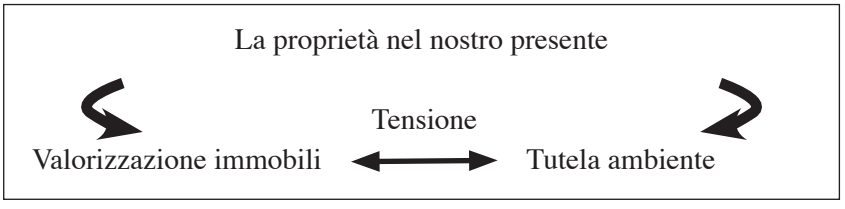
"**Garanzia**" e "**limiti**"

Il notaio è infatti a figura di snodo che il legislatore ha individuato per "custodire" i principi costituzionali in materia di proprietà immobiliare, sulla quale in questa sede ci concentriamo, in quanto negli immobili continuano ad essere concentrati per la maggior parte i risparmi dei cittadini. Il concetto di **Garanzia**

della proprietà trova la sua declinazione nell'articolo 832 del codice civile per il quale «il proprietario ha il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo». E per poter godere delle cose immobili in modo pieno ed esclusivo, il proprietario ha necessità che il suo diritto sia opponibile ai terzi. E perché sia opponibile ai terzi occorre che esso risulti dai Registri immobiliari in forza di una trascrizione. E il titolo per la trascrizione (art. 2657), quando si rimane nella fisiologia e quindi al di fuori della competenza del giudice, è l'atto pubblico o la scrittura privata autenticata. La Garanzia di cui parla la Costituzione è quindi affidata dal legislatore al notaio che può essere qualificato come "garante" della proprietà privata degli immobili.

Carmelo Di Marco: I dati che conosciamo ci dicono che in relazione al tema "casa" si registrano le più forti tensioni e le più forti diseguaglianze nel confronto tra generazioni differenti. Stiamo assistendo ad una trasformazione sociale che va oltre il rapporto tra la persona e la proprietà della casa? È una trasformazione che interessa solo le città o anche altre realtà geografiche e socio-economiche?

Stefania Mangano: Le trasformazioni urbane generate dalle locazioni brevi mostrano come la proprietà privata non possa essere considerata esclusivamente nella sua dimensione individuale. Le modalità di utilizzo del patrimonio immobiliare incidono sull'accessibilità abitativa, sulla struttura sociale dei quartieri, sulla qualità dello spazio urbano e sulla capacità dei centri storici di conservare le proprie funzioni identitarie. In tale prospettiva, il principio della funzione sociale sancito dall'art. 42 assume una rinnovata attualità. Le tensioni tra valorizzazione economica dell'immobile e tutela dell'interesse collettivo richiedono strumenti di mediazione capaci di orientare le trasformazioni urbane entro un quadro di sostenibilità sociale e territoriale. È in questo contesto che può essere riletta la funzione notarile. Tradizionalmente associato alla certezza degli atti e alla tutela della legalità, il Notariato opera nel punto di incontro tra interessi privati e interesse generale. La sua attività non si limita a dare forma giuridica agli accordi, ma contribuisce a renderli trasparenti, affidabili e coerenti con il quadro normativo entro cui si inseriscono.



La crescente complessità delle forme di utilizzo della proprietà, la diffusione delle piattaforme digitali e la finanziarizzazione dell'abitare richiedono infatti strumenti capaci di garantire non soltanto la legittimità formale delle operazioni, ma anche una maggiore consapevolezza rispetto alle ricadute sociali e territoriali delle scelte individuali. In questa prospettiva appare efficace l'immagine proposta da Daniela Piana del Notariato come «cono di illuminazione» capace di orientare cittadini e istituzioni in contesti caratterizzati da elevata complessità. Naturalmente non può essere attribuito al Notariato il compito di risolvere problematiche che dipendono da processi economici globali e da dinamiche urbane articolate. Questioni quali la turistificazione, la crisi dell'accessibilità abitativa o la trasformazione dei centri storici richiedono politiche pubbliche integrate e il coinvolgimento di molteplici attori istituzionali. Tuttavia, proprio perché la proprietà privata costituisce il punto di partenza di tali processi, il Notariato può contribuire a rafforzare una cultura della responsabilità sociale della proprietà. L'analisi delle locazioni brevi consente dunque di osservare da una prospettiva privilegiata le trasformazioni che interessano le città contemporanee. Lungi dal rappresentare un semplice fenomeno turistico, esse costituiscono una manifestazione concreta dei processi di finanziarizzazione dell'abitare e di ridefinizione del rapporto tra proprietà privata e interesse collettivo. La rilettura dell'art. 42 alla luce di tali dinamiche mostra come il principio della funzione sociale della proprietà mantenga una forte attualità. L'esperienza genovese evidenzia che tali processi possono manifestarsi anche in contesti che non hanno ancora raggiunto i livelli di pressione osservabili in altre città italiane. Proprio per questo motivo il caso di Genova è significativo: consente di cogliere le trasformazioni in una fase nella quale esistono ancora margini per orientarne l'evoluzione attraverso strumenti normativi e politiche urbane adeguate. Riflettere sulle locazioni brevi significa quindi interrogarsi non soltanto sulle forme contemporanee dell'abitare, ma anche sul modello di città che si intende costruire. Una città capace di coniugare attrattività economica, accessibilità abitativa, inclusione sociale e tutela dell'identità dei luoghi rappresenta una delle più attuali declinazioni della funzione sociale della proprietà delineata dall'art. 42 della Costituzione.

Carmelo Di Marco: Quale, tra i limiti che – Costituzione alla mano – è consentito (e per certi versi doveroso) porre alla libertà del diritto di proprietà, interessa di più la funzione del notaio?

Arrigo Roveda: Non meno centrale è la figura del notaio quando si passa ad esaminare **i limiti** che, anche in forza del dettato costituzionale che abbandona

il concetto di inviolabilità della proprietà, il legislatore ha via via introdotto. Un passaggio fondamentale è costituito dalla cosiddetta "legge Ponte" cioè quella legge che ha introdotto l'**obbligo di licenza edilizia su tutto il territorio**. Prima del 1° settembre 1967, l'obbligo di licenza edilizia valeva solo per i centri abitati. Con la Legge Ponte, l'obbligo si è esteso alle zone agricole, periferiche e a tutto il territorio comunale e pertanto si è introdotto un limite alla proprietà privata, in nessun punto del territorio nazionale si sarebbe, da quel giorno in avanti, più potuto costruire senza preventivamente munirsi di una licenza edilizia. Per rendere effettive le disposizioni della legge Ponte, però, il legislatore ha dovuto, quasi 20 anni dopo, con la legge n. 47 del 1985, chiedere aiuto al notaio imponendo di inserire nell'atto, a pena di nullità, la dichiarazione di anteriorità al 1° settembre 1967 ovvero le menzioni sul titolo che abilita all'edificazione che oggi sono previste dall'articolo 46 della legge n. 380 del 2001, al fine di evitare il commercio di immobili abusivi e quindi, in buona sostanza, di scoraggiare l'abusivismo. Rimanendo nell'ambito del testo unico dell'edilizia il legislatore impone di allegare, di nuovo a pena di nullità, agli atti di trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali relativi a terreni il certificato di destinazione urbanistica contenente le prescrizioni urbanistiche riguardanti l'area interessata. È lo stesso legislatore ad inserire questa prescrizione all'articolo 30 intitolato "Lottizzazione abusiva", per chiarire come tale obbligo, al cui rispetto è chiamato il notaio, sia finalizzato ad impedire il reato appunto di Lottizzazione abusiva. Limite in senso più lato alla proprietà è l'obbligo di pagare le imposte a tale diritto connesse. Si rifletta un momento sul significato del dispositivo che si concretizza nel Catasto. Il **Catasto** è l'inventario nazionale di terreni e fabbricati, gestito dall'**Agenzia delle entrate**, che serve principalmente per determinare la rendita catastale, che costituisce la base imponibile per il calcolo delle imposte sui beni immobili. Fino al 1973 le volture, cioè le istanze per aggiornare i dati della proprietà a seguito di trasferimenti, erano presentate al Catasto per il tramite degli Uffici del registro. Dal 1973 le istanze di voltura sono invece presentate dai notai, ottenendo in tal modo il duplice vantaggio dell'interpretazione certa della volontà dei contraenti da parte dei notai roganti o dei medesimi interessati e dell'ottenimento del contatto diretto degli stessi con gli uffici. Tale modalità permette di introdurre la possibilità di ogni regolamentazione contestuale. Ottenuto in tal modo un aggiornamento dei registri catastali utile ad abbinare il bene al reale proprietario con conseguente facilitazione dell'attività degli Uffici Imposte, il legislatore, nel 2010 ha introdotto, sempre a pena di nullità, un obbligo del venditore di dichiarare, sotto la propria responsabilità, che la planimetria depositata in catasto è conforme allo stato di fatto dell'immobile.

Il venditore deve inoltre dichiarare la conformità allo stato di fatto di tutti i dati catastali del fabbricato, riportati nell'atto. La dichiarazione del venditore può essere sostituita dall'attestazione di un tecnico abilitato alla presentazione di atti di variazione catastale. Con questo ulteriore incombente il legislatore vuole, sempre tramite il notaio, ottenere il risultato di evitare che le imposte siano pagate su un valore, determinato sulla base di una rappresentazione non conforme, inferiore a quello che sarebbe attribuito al bene sulla base di una rappresentazione conforme. Infine, va considerato l'obbligo introdotto nel 1993 di richiamare negli atti notarili il vincolo, il limite per usare le parole della Costituzione.

Carmelo Di Marco: La normativa sulla prestazione energetica degli edifici e quella sulla conformità dei fabbricati alle norme in materia edilizia-urbanistica consentono al notaio di esercitare concretamente la sua funzione di garanzia?

Arrigo Roveda: Ne convengo. Possiamo richiamare la normativa sulla prestazione energetica degli edifici (l'allegazione del certificato, ora attestato, è stata per un breve periodo prevista a pena di nullità) o, altresì, ricordare altri casi in cui il legislatore ha coinvolto il notaio nella custodia dei limiti salvo poi fare marcia indietro. La legislazione degli anni '90 quando, negli atti notarili di trasferimento immobiliare, era richiesto di indicare che il venditore aveva **dichiarato il possesso dell'immobile ai fini fiscali** con l'obiettivo di incrociare i dati degli atti notarili con quelli delle dichiarazioni dei redditi per scovare immobili "in nero". Nel 2008 il decreto ministeriale 37 introduce la previsione con cui, nella sua versione originaria, si introduceva l'obbligo di indicare negli atti di trasferimento immobiliare la **conformità degli impianti** oppure di allegare la dichiarazione di conformità (o rispondenza) a pena di nullità. Si tratta a dire il vero di una norma che non ha mai avuto una vera applicazione stabile, perché è stata subito corretta nel 2008 stesso. Con fonte di rango minore, l'iniziativa, fortunatamente abortita, del Comune di Milano che pretendeva, senza averne il potere, la nullità degli atti di trasferimenti di edifici i parti di edificio se gli stessi non erano dotati di un **certificato di idoneità statica**. Più indirettamente la funzione notarile è coinvolta anche nel rispetto degli interessi pubblici e/o economici per i quali sono previste le prelazioni legali: la prelazione prevista dal Codice dei beni culturali, la prelazione agraria, la prelazione per gli immobili urbani prevista dalla cosiddetta legge sull'Equo Canone, ma anche quella prevista, richiamando proprio le regole dell'articolo 38 della legge 392 del 1978, dal codice della comunicazione, prelazione che sfugge a qualcuno di noi e che spesso neppure viene menzionata quando si

elencano le prelazioni legali. Esaminato dalla parte di chi ama vedere il bicchiere mezzo vuoto, un sistema che grava il notaio di compiti di custodia/controllo dei limiti posti dal legislatore ordinario manifestando l'inadeguatezza di una Pubblica Amministrazione incapace di fare, senza "aiuti da casa", rispettare le norme. Inadeguatezza soprattutto palese, se guardiamo alla lotta all'abusivismo edilizio e all'evasione fiscale dei proprietari di immobili, ciò che spiega la sproporzionata sanzione della nullità formale per gli atti che non contengono le menzioni obbligatorie, tanto sproporzionata da prevedere, in deroga ai principi di diritto civile, la conferma degli atti nulli per vizi di forma.
Esaminato dalla parte di chi ama vedere il bicchiere mezzo pieno, club al quale volentieri presentiamo la nostra iscrizione, al contrario, l'affidamento al notaio dei compiti di custodia e controllo costituisce la declinazione del **principio di sussidiarietà orizzontale** previsto dall'articolo 118, u.c. della Costituzione cioè quello per il quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono **l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà**». Se così è, e così appare condiviso dagli esiti dei lavori di questo convegno, possiamo veramente confermare che «**La funzione notarile sta a presidio dei valori costituzionali**».

Art. 53

Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

Il cambiavalute e sua moglie
Quentin Massys, 1514

Carmelo Di Marco
ne discute con
Marco Greggi* e *Roberto Martino

Carmelo Di Marco: È indubbio che la questione fiscale rappresenti uno degli aspetti più delicati delle nostre democrazie. Dall'accostamento che si fa nella letteratura fra tassazione e rappresentanza democratica – *no taxation without representation* – alla concreta realtà della vita di ogni giorno vi è un amplissimo ventaglio di scelte di politica fiscale e al contempo molte tensioni che si generano fra la regola astratta e la concreta attuazione. Gli ambiti in cui il notaio tocca con mano la complessità, e si trova dinnanzi alla necessità, per professione e per funzione, di dare una risposta al sistema fiscale e una soluzione al cittadino che si trova a donare, acquistare, investire, istituire una impresa, sono innumerevoli. L'articolo 53 già porta al suo interno i due principi cardine che reggono l'intero impianto della democrazia fiscale, la partecipazione – in modo che i servizi pubblici siano emanazione di un contributo diffuso da parte dei cittadini degli enti e di tutti gli attori che ne sono beneficiari – la sostenibilità e la solidarietà – in onore al principio aristotelico secondo il quale non si chiede a diversi eguali contributi, né a uguali possono essere imposti diversi oneri. Quale è la genesi dei principi sottesi all'articolo 53? Cosa ci racconta l'articolo 53 della nostra democrazia in *status nascendi*?

Marco Greggi: Riflettere oggi sul principio di capacità contributiva costituisce una delle sfide più complesse e, al tempo stesso, più affascinanti per lo studioso, il giurista e, più in generale, per chiunque si accosti alla Carta costituzionale nella prospettiva tributaria. Poche disposizioni di questa hanno infatti suscitato, nel corso degli anni, riflessioni tanto profonde quanto divergenti nella letteratura giuridica. Il contesto qui considerato, quello del Notariato e del ruolo del notaio nella salvaguardia dei principi costituzionali, consente un taglio originale e permette di valorizzare profili che, forse, non sono stati sempre analizzati con la necessaria attenzione. In questa prospettiva può essere utile muovere allora da un interrogativo preliminare, formulato in termini negativi: era davvero necessario inserire l'articolo 53 nella Costituzione? Non sarebbe stato sufficiente l'articolo 2, con il suo richiamo all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà – anche economica – tra i consociati? In effetti, una parte della letteratura ha letto già *in nuce*, in quella disposizione, ciò che l'articolo 53 avrebbe poi sviluppato e arricchito. Eppure, i padri e le madri costituenti hanno inteso attribuire uno specifico rilievo al rapporto tra fiscalità e principi costituzionali: non si sono

accontentati di sancire la solidarietà economica (da attuare, evidentemente, mediante lo strumento tributario), ma hanno precisato il concetto di capacità contributiva e introdotto il criterio di progressività. I notai, oggi, in quanto custodi non soltanto della "volontà che si fa forma", ma anche dei principi di natura costituzionale, devono necessariamente tenerne conto.
Il rapporto tra fisco, Costituzione ed evoluzione dell'ordinamento democratico è, infatti, particolarmente delicato e complesso. L'intreccio tra diritto tributario e Carta costituzionale induce anche a volgere lo sguardo verso la prospettiva relativa alla crisi della democrazia, prima dell'avvento del regime totalitario. Il diritto tributario, purtroppo, svolge un ruolo determinante anche in quel momento. La famigerata legge sui "pieni poteri" attribuiti al Dittatore era, in realtà, una legge di riforma fiscale: la legge 3 dicembre 1922, n. 1601 per la riforma dell'ordinamento tributario del regno. Si potrebbe quindi dire, in un certo senso, che lo strumento tributario è stato utilizzato per sovvertire addirittura le radici l'ordinamento statale: di qui la sua importanze e delicatezza. Lo sapeva bene Giacomo Matteotti che proprio contro quegli interventi si è a più riprese scagliato in aula, sino al sacrificio finale. Forse anche in ragione di tutto questo, l'articolo 53 fu pensato, costruito e voluto come strumento raffinato di contrasto alle disuguaglianze, come specificazione della solidarietà economica e, al contempo, come fondamento del concorso di tutti alle pubbliche spese.

Carmelo Di Marco: Anche in una prospettiva costituzional-ordinamentale è dunque utile ed importante partire da una prospettiva di lunga durata e guardare alla retrospettiva storico-politica?

Roberto Martino: L'articolo 53 è inserito nel Titolo IV "rapporti politici" a sottolineare che la capacità contributiva esprime da un lato un criterio di salvaguardia dei diritti dei consociati e, al contempo, il loro dovere di contribuire ai bisogni dello Stato. Come sottolineato da gran parte della dottrina costituzionalistica trattasi di dovere parificabile ad altri doveri costituzionali quali quello di difesa della Patria, il dovere del voto, il dovere di fedeltà alla Repubblica e di obbedienza alla Costituzione. I principi dettati dall'articolo 53 della Carta costituzionale trovano il loro precedente storico nell'articolo 25 dello Statuto Albertino, collocato nella parte rubricata "Dei diritti e dei doveri dei cittadini". Quest'ultima disposizione prevedeva «Tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato». Nel rispetto del contesto storico, lo Statuto fissava da un lato l'obbligo di contribuire alle spese pubbliche e, dall'altro, imponeva un limite al potere impositivo ricondotto tuttavia al principio di proporzionalità degli averi del

regnicolo. Il tutto era coerente con l'idea predominante della difesa della proprietà privata e dell'iniziativa privata. I commentatori dello Statuto sostenevano che l'articolo 25 fosse espressione del principio di uguaglianza, declinato tuttavia in una accezione meramente formale, trattandosi di uguaglianza di fronte alla legge. D'altra parte, lo Statuto non contemplava alcuna tutela concreta del principio di uguaglianza in senso sostanziale, incompatibile con i principi del costituzionalismo liberale ottocentesco.

Secondo quanto sottolineato dai commentatori, si configurava un principio per cui l'uguaglianza non poteva determinare un eguale trattamento tra uomini e donne (di per sé ineguali) perché in tale situazione si sarebbe attuata una evidente diseguaglianza tramite una parificazione di tutti nei beni, ossia un'uguaglianza di fatto.

Risalendo a documenti da cui lo Statuto aveva certamente tratto spunto, non si può non ricordare il principio sancito dall'articolo 13 della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789, documento fondante della Rivoluzione Francese secondo il quale «Pel mantenimento della forza pubblica e per le spese di amministrazione è indispensabile una contribuzione comune; essa deve essere ripartita ugualmente tra tutti i cittadini, in ragione delle loro facoltà».

La storia della nostra Costituzione parla di una ricerca di equilibrio
Tutela della proprietà
Rispetto delle diverse capacità delle persone di dare alla collettività
Sostenibilità spesa pubblica

Con l'avvio dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, il quadro costituzionale di riferimento dell'ordinamento fiscale fu fortemente modificato rispetto a quello dello Statuto Albertino. Emerge, dalle risultanze dei lavori preparatori, l'esigenza di attribuire alla materia fiscale un risalto particolare con il tentativo di alcune forze politiche di accentuare il profilo della redistribuzione della ricchezza.

Ad avviso di alcuni componenti della Commissione economica in seno alla Costituente, lo strumento finanziario si riteneva dovesse essere impiegato unicamente per raggiungere il fine di procurare allo Stato le risorse di cui ha bisogno e non per esercitare un'influenza più o meno accentuata nella distribuzione della ricchezza, nel solco di quanto prevedeva l'articolo 25 dello Statuto Albertino.

Questa opinione non fu oggetto di condivisione nel Rapporto conclusivo della Commissione Economica ove prevalsero le tesi di chi sosteneva che l'imposta aveva una funzione politica fondamentale di redistribuzione della ricchezza come strumento di attuazione del principio di giustizia sociale.
Nelle discussioni che si tennero durante la fase costituente, si decise di inserire un gruppo di norme di indole tributaria nella Carta costituzionale, considerato che le leggi tributarie devono ritenersi fra le più importanti dal punto di vista dei rapporti tra Stato e cittadino; sotto il profilo sistematico si optò per collocare le norme tributarie nelle varie parti del dettato costituzionale.
In seno all'Assemblea costituente prevalse dunque l'idea di una indicazione esplicita del prelevamento delle imposte, in quanto tale diritto dello Stato era percepito come un valore primario che necessitava di una dignità di tipo costituzionale. Nella formulazione dell'articolo 53 della Costituzione si ricava che non si volle addivenire alla mera affermazione di un diritto dello Stato al prelievo, bensì prevedendo il criterio della capacità contributiva come indicativo di un limite oltre il quale gli individui non possono essere tenuti a concorrere. La Commissione dei 75 dovette pertanto uniformarsi a questa scelta allontanandosi quindi dalla disposizione dello Statuto Albertino ed adottando il principio secondo il quale ogni prestazione patrimoniale va determinata dalla legge.

Carmelo Di Marco: Quando si affronta la materia fiscale diversi aspetti emergono e toccano sia la solidarietà sociale sia la trasparenza sia ancora la integrità e il rispetto del patto sociale. Il tema dell'evasione e il tema dei profitti sono solo due dei tanti che oggi si discutono non solo a livello nazionale. Peraltro, l'esacerbarsi delle diseguaglianze e la distribuzione della ricchezza sempre più polarizzata rendono tale dibattito particolarmente acceso.
Sul piano dottrinale e delle riflessioni del giurista quali sono le questioni in primo piano?

Marco Greggi: Ritengo che il presente restituisca un articolo 53 che appare come un Giano bifronte, sottoposto a una tensione tra due poli profondamente diversi. Da un lato, esso è stato utilizzato come architrave del dovere di concorso alle pubbliche spese, dall'altro lato la letteratura vi ha letto uno strumento di tutela davanti al potere impositivo. Questo profilo è particolarmente evidente se si considera che la stessa Corte di Cassazione italiana ha costruito sull'Articolo 53, ad esempio, il divieto di abuso del diritto ben prima della sua codificazione nel diritto positivo. La disposizione è divenuta così non soltanto una norma per così dire "difensiva", a favore del contribuente, come tradizionalmente si è

portati a intenderla a una prima lettura, ma anche una disposizione dal portato proattivo. In questa prospettiva, chi compie atti di "pianificazione fiscale aggressiva" o ascrivibili alla "elusione fiscale" non viola soltanto i principi di buona fede, lealtà e correttezza nel rapporto con lo Stato, ma vulnera anche l'articolo 53 della Carta: un precetto specifico e puntuale della Costituzione, che può legittimamente condurre l'Agenzia delle entrate a ritenere inefficace o comunque inopponibile quel contratto, quell'atto o quell'operazione il cui obiettivo principale non sia la realizzazione di un affare, ma il mero risparmio d'imposta. Si tratta di riflessioni ormai in parte superate, poiché l'evoluzione dell'ordinamento domestico, nonché di quello euro-unitario, ha reso quasi pleonastica questa lettura e l'applicazione precettiva immediata e diretta dell'articolo 53: oggi il divieto di abuso del diritto è codificato all'art. 10-*bis* dello statuto dei diritti del contribuente.

Accanto a questo primo polo, orientato al dovere di concorso alle pubbliche spese, si colloca l'altro profilo, più tradizionale e già ricordato in precedenza: quello che garantisce il contribuente, l'individuo e il cittadino dinanzi all'aggressione che la sua proprietà, i suoi beni e più in generale la sua ricchezza possa subire da parte dello Stato per il tramite dell'Amministrazione finanziaria. In questo senso l'articolo 53 diviene un limite e, al tempo stesso, un criterio di tutela della proprietà e dei possedimenti di ciascuno.

Così come la proprietà, all'interno della Costituzione, è garantita, salvaguardata e protetta soltanto nella misura in cui assolva anche una funzione sociale – e lo stesso può dirsi per l'attività d'impresa – allo stesso modo la capacità contributiva diviene un elemento che caratterizza l'incidenza della tassazione e quindi indirettamente funzionalizza in senso sociale ogni attività economica e ogni possesso di ricchezza.

Carmelo Di Marco: Per il notaio che guarda a queste tematiche dalla concreta interazione con la realtà di ogni giorno e quindi si fa interprete e adeguatore del principio e della norma astratta le pronunzie delle alte corti sono un faro di grande utilità e di apporto di certezza. Partiamo da una sentenza della Corte costituzionale sulla cosiddetta Robin Hood Tax. Cosa dice al notaio e al cittadino?

Roberto Martino: La sentenza n. 10/2015 si occupa del giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 16, 17 e 18 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito con modificazioni in legge dall'articolo 1, comma 1, legge 6 agosto 2008, n. 133 promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia nel procedimento tra una società operante nel settore petrolifero

e dell'energia e l'Agenzia delle entrate. La Commissione Tributaria di Reggio Emilia sollevò questione di legittimità costituzionale dell'articolo 81 del predetto provvedimento normativo il quale prevedeva «In dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società di cui all'articolo 75 del testo unico delle imposte sui redditi […] è applicata con una addizionale di 5,5 punti percentuali per i soggetti che abbiano conseguito, nel periodo di imposta precedente, un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro e che operano nei settori di seguito indicati: a) ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi; b) raffinazione petrolio, produzione e commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale; c) produzione o commercializzazione di energia elettrica […] È fatto divieto agli operatori economici dei settori richiamati di traslare l'onere della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo».

La Corte parte dall'esame dell'ordinanza di rimessione e dalla considerazione che l' "addizionale" impugnata determinerebbe una discriminazione qualitativa dei redditi, per il fatto che essa si applica solo ad alcuni soggetti economici operanti nel settore energetico e degli idrocarburi. Detta discriminazione non sarebbe supportata da adeguata giustificazione e risulterebbe pertanto arbitraria. In particolare, sebbene una pluralità di indizi contenuti nel testo normativo impugnato e nei relativi lavori preparatori suggeriscano che l'intento del legislatore fosse quello di colpire gli "extra-profitti" conseguiti da detti soggetti in una particolare congiuntura economica, in realtà la struttura della nuova imposta non sarebbe poi coerente con tale ratio giustificatrice.

Profili di irrazionalità rispetto allo scopo sarebbero ravvisabili nella individuazione della base imponibile, costituita dall'intero reddito anziché dai soli "extra-profitti" e nella durata permanente, anziché contingente, dell'addizionale.

Ad avviso della Corte la maggiorazione dell'aliquota Ires gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, così come configurata dall'articolo 81, commi 16,17 e 18 del d.l. n. 112 del 2008, non è conforme agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione, infatti, la capacità contributiva è il presupposto e il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi detto principio interpretare come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

Il notaio
La Corte costituzionale
Interpretazione dell'articolo 53 nella visione del principio di eguaglianza sostanziale e di equità

La Corte non manca di rilevare, come la Costituzione non imponga affatto una tassazione uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di prelievo; piuttosto esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato ai criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di uguaglianza, a sua volta collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti, di fatto, alla libertà ed eguaglianza dei cittadini.
Pertanto, secondo gli orientamenti costantemente perseguiti dalla Corte, non ogni modulazione del sistema impositivo per settori produttivi costituisce violazione del principio di capacità contributiva e del principio di uguaglianza. Tuttavia, ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali tale differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.
Dunque, prosegue la Corte, il giudizio di legittimità costituzionale deve vertere sull'uso, ragionevole o meno, che il legislatore abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione.
La Corte richiama precedenti disposizioni normative attraverso le quali il legislatore ha inasprito temporaneamente l'imposizione fiscale a determinati settori o per determinati beni (sovraimposta comunale sui fabbricati – sentenza n. 159 del 1985, tributo del sei per mille sui depositi bancari e postali – sentenza n. 143 del 1995).
La Corte fa, sul mercato del settore economico interessato (quello petrolifero), anche un'analisi economica di grande interesse.
Ritiene infatti la Corte che lo stampo oligopolistico del settore, popolato da pochi soggetti che spesso operano in tutte le fasi della filiera, unitamente agli elevati costi e alle difficoltà di realizzazione delle infrastrutture, rende particolarmente arduo l'ingresso di nuovi concorrenti. Inoltre, nel settore petrolifero ed energetico, le ordinarie dinamiche di mercato faticano ad esplicarsi, anche perché l'aumento dei prezzi difficilmente può essere contrastato da una corrispondente

contrazione della domanda che, in questi ambiti, risulta anelastica.
In sintesi, per la Corte questo settore è sicuramente caratterizzato da una redditività, dovuta a rendite di posizione, sensibilmente maggiore rispetto ad altri settori, così da poter astrattamente giustificare, specie in presenza di esigenze finanziarie eccezionali dello Stato, un trattamento fiscale ad hoc.
Pur essendo il provvedimento legislativo improntato, sotto il profilo della giustificazione causale, a criteri di legittimità (la grave congiuntura economica, i consistenti guadagni delle imprese petrolifere) non lo è sotto altri profili.
In primo luogo, il provvedimento ha previsto una maggiorazione di aliquota di una imposizione, l'Ires, che colpisce l'intero reddito di impresa, mancando del tutto un meccanismo che consenta di tassare separatamente e più severamente solo l'eventuale parte di reddito suppletivo connessa alla posizione privilegiata dell'attività esercitata. Infatti, al di là della denominazione di "addizionale", l'imposizione determina una maggiorazione dell'aliquota Ires. A questa incongruenza a parere della corte se ne aggiunge un'altra ancora più grave: la proiezione temporale dell'"addizionale" che elimina la temporaneità dell'intervento rendendolo permanente anche al di là del permanere di condizioni eccezionali. Per questi motivi la Corte ha pronunciato l'illegittimità costituzionale del provvedimento per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Carmelo Di Marco: Certamente la materia fiscale risente non solo delle trasformazioni sociali ma anche degli snodi più gravi di crisi politica internazionale. Pensiamo al caro bollette.

Roberto Martino: La seconda sentenza della Corte qui esaminata è la numero 111/2024 che si occupa della legittimità costituzionale dell'articolo 37 del d.l. 21 marzo 2022, n. 21 ("Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina") convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 2022, n. 51. La norma (l'articolo 37 del citato decreto legge intitolato "Contributo straordinario contro il caro bollette") prevedeva che al fine di contenere per le imprese e i consumatori gli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico, fosse istituito, per l'anno 2022, un contributo a titolo di prelievo solidaristico straordinario, determinato ai sensi del presente articolo, a carico dei soggetti che esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di produzione di energia elettrica, dei soggetti che esercitano l'attività di produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale, dei soggetti rivenditori di energia elettrica, di gas metano e di gas naturale e dei soggetti che esercitano l'attività di produzione, distribuzione e

commercio di prodotti petroliferi. Il contributo è dovuto, altresì, dai soggetti che, per la successiva rivendita, importano a titolo definitivo energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi o che introducono nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea. Il contributo è dovuto se almeno il 75 per cento del volume d'affari dell'anno 2021 deriva dalle attività indicate nei periodi precedenti. Il contributo non è dovuto dai soggetti che svolgono l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas, dei certificati ambientali e dei carburanti. La base imponibile del contributo solidaristico straordinario è costituita dall'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive, riferito al periodo dal 1° ottobre 2021 al 30 aprile 2022, rispetto al saldo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021. In caso di saldo negativo del periodo dal 1° ottobre 2020 al 30 aprile 2021, ai fini del calcolo della base imponibile per tale periodo è assunto un valore di riferimento pari a zero. Il contributo si applica nella misura del 25 per cento nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000. Il contributo non è dovuto se l'incremento è inferiore al 10 per cento. Il giudizio venne promosso a seguito di varie ordinanze di rimessione delle Corti di giustizia tributaria di primo grado di Milano e di Roma nelle quali società operanti nel settore energetico impugnavano il silenzio-rifiuto dell'Agenzia entrate sulle richieste di rimborso degli importi corrisposti da tali società a titolo di contributo straordinario contro il caro bollette a carico delle imprese operanti nel settore energetico.

I ricorrenti individuavano nella violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione la ragione dell'illegittimità costituzionale del provvedimento in quanto il legislatore avrebbe arbitrariamente determinato i fatti espressivi della capacità contributiva sulla base di un criterio puramente qualitativo, ovvero per il solo fatto di appartenere al mercato energetico. I ricorrenti evidenziavano inoltre che sotto il profilo dell'uguaglianza esterna sussisterebbe una discriminazione ingiustificata tra le imprese operanti nel settore energetico ed altre imprese (ad esempio quelle operanti nei settori farmaceutico e bancario-finanziario) che pur avendo realizzato "extraprofitti" durante e dopo la crisi pandemica non sono state colpite dall'imposta.

Inoltre, viene dagli stessi sottolineata la violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione per mancata individuazione di un idoneo indice di capacità contributiva, lamentando altresì che la struttura dell'imposizione, basata sugli incrementi differenziali dei saldi Lipe dei due periodi temporali messi a confronto, non consentirebbe di raggiungere lo scopo della evidenziazione degli extraprofitti con conseguente ulteriore profilo di contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Peraltro, ad avviso dei ricorrenti, avere utilizzato il fatturato ai fini IVA per il prelievo straordinario comporta la tassazione anche delle accise che non possono rappresentare in alcun modo un incremento di ricchezza tassabile.
La Corte costituzionale esamina in primo luogo il contesto nel quale la norma è stata emanata facendo riferimento a quanto riportato nella relazione annuale della Banca d'Italia del 2023 (riferita all'anno 2022) in cui si evidenzia che «l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha costituito un punto di svolta nelle relazioni internazionali e ha condizionato pesantemente crescita, inflazione e scambi commerciali mondiali; i prezzi dell'energia hanno subito straordinari rialzi, contribuendo ad un netto e diffuso aumento dell'inflazione, cui ha corrisposto un rapido irrigidimento delle politiche monetarie in quasi tutte le maggiori economie avanzate; dall'agosto 2021 allo stesso mese del 2022 i prezzi del gas sono saliti di oltre sette volte in Europa, che dipende fortemente dalle forniture dalla Russia».

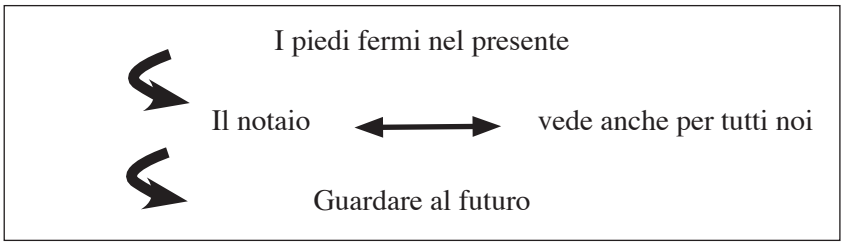
In questo contesto, osserva la Corte costituzionale, le imprese produttrici di energia elettrica e quelle operanti nel settore dei combustibili fossili hanno beneficiato degli aumenti estremi dei prezzi con profitti che vanno al di là dei risultati delle normali attività commerciali. È quindi in questo contesto che il DL 21/2022 ha introdotto una articolata serie di misure urgenti per contrastare sul piano interno gli effetti economici e sociali della crisi, che si sono sviluppate in più direzioni.
È nella parte motiva della sentenza che la Corte "riempie di contenuto", utilizzandolo in chiave contemporanea, l'articolo 53 della Costituzione. Fa infatti richiamo ad altre proprie sentenze nelle quali in un contesto storico complesso come quello attuale, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica.
La sentenza in oggetto fa altresì riferimento alla sentenza n. 10/2015, sopra riportata, la quale ha ritenuto di per sé non illegittimo che un tributo, risultato costituzionalmente illegittimo per altro profilo, potesse perseguire lo scopo di

colpire un indice di capacità contributiva ravvisato nella eccezionale redditività dell'attività economica per gli operatori petroliferi.
La Corte fa quindi riferimento, al fine di radicare il giudizio all'interno del contesto socioeconomico del periodo storico esaminato, anche ad altre fonti. In particolare richiama la relazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio che ha messo in evidenza come l'andamento dei dati aggregati di fatturazione elettronica relativo agli operatori del settore energetico risulta, a partire dal mese di ottobre 2021 al mese di aprile 2022, di gran lunga superiore all'andamento medio registrato in tutti gli altri settori economici, evidenziando un incremento del 383,4 per cento seguito dal 77,7 per cento dell'industria alimentare e dall'11,9 per cento dell'agricoltura.
In questo contesto, per la Corte, non appare arbitrario che il fortissimo aumento dei prezzi dei prodotti energetici nell'eccezionale situazione congiunturale e lo specifico mercato in cui le imprese energetiche operano siano stati identificati dal legislatore come un indice rilevatore di ricchezza.
Nella valutazione della Corte, pertanto, lo scopo perseguito dal legislatore appare legittimo, mentre non appare altrettanto, sotto il profilo della legittimità costituzionale, il mezzo utilizzato. Analisi che, peraltro, non appare significativa ai fini della presente relazione.

Carmelo Di Marco: Due commenti su come guardare al futuro.

Marco Greggi: L'appartenenza all'Unione europea dell'Italia ha condotto a ulteriori riflessioni in merito alla portata attuale dell'art. 53. È significativo osservare come il diritto euro-unitario non riconosca esplicitamente il principio di capacità contributiva. Le ragioni sono diverse, ma la più significativa consiste nel fatto che il diritto (tributario) dell'Unione è essenzialmente funzionalizzato alla realizzazione di un mercato comune; dunque esso deve configurarsi come un diritto efficiente, capace di garantire un ambiente per le imprese e per gli investitori quanto più possibile sicuro e neutro dal punto di vista delle loro scelte d'investimento. La neutralità e l'efficienza (non già la solidarietà economica) restano gli obiettivi principali del diritto dell'Unione europea, anche se, nel corso degli anni, esso è stato arricchito da ulteriori valenze (come ad esempio la tutela dell'ambiente) che non ne hanno tuttavia superato la finalità originaria. La Costituzione italiana appare, sotto questo profilo, isolata in un contesto orientato al mercato e nel quadro di un diritto che, in senso heideggeriano, può dirsi "calcolante". Se questo è il presente, occorre interrogarsi sul futuro del principio di capacità contributiva. Il futuro parla inglese: non soltanto per una civetteria del legislatore, ma anche per una forma di sudditanza culturale che

troppo spesso caratterizza la letteratura domestica e, in particolare, l'azione dell'amministrazione. Si parla così di *tax compliance*, *cooperative compliance* e di *tax control framework*, salvo poi tornare all'italiano con il concordato preventivo biennale, i regimi fiscali di attrazione e le altre misure che inducono invariabilmente l'interprete a leggere l'intenzione del legislatore di rendere più competitivo e più attrattivo il Sistema-Paese italiano rispetto agli altri. In questo contesto, anche il rapporto cd. "Draghi" alla Commissione pone l'accento non soltanto principalmente, ma quasi esclusivamente, sui temi della competitività e della concorrenza del sistema europeo nei confronti dei Paesi terzi. *Tax compliance* richiama, in larga misura, il principio di collaborazione tra fisco e contribuente: tra Amministrazione finanziaria e consulenti di quest'ultimo i quali individuano, attraverso il dialogo, la soluzione più adeguata e più utile ai problemi interpretativi, all'applicazione delle norme e alla disciplina tributaria di affari e commerci. Da un lato, si tratta di uno strumento di straordinaria utilità e importanza sul piano pratico; dall'altro, esso comporta una perdita di centralità della norma, poiché imposta il rapporto tra ente impositore e contribuente non sulla fattispecie, in senso irtiano, ma sul dialogo, sul confronto e su un'osmosi tra due soggetti i cui ruoli dovrebbero invece restare radicalmente distinti. Il concordato preventivo biennale è ancora più interessante dal punto di vista teorico, poiché consente al contribuente di predeterminare, nel rapporto con l'Amministrazione finanziaria, la propria capacità contributiva negli anni a venire, e di versare le imposte sul reddito alla luce di essa. Per la prima volta, si potrebbe dire, il principio di capacità contributiva dell'articolo 53 della Carta assume una proiezione verso il futuro e non verso il passato (reddito *già* percepito, patrimonio effettivamente *posseduto*). L'Amministrazione tenta di prevedere ciò che sarà, e richiede il concorso alle pubbliche spese da parte dell'individuo che decide di optare per tale regime. Sul piano pratico, lo strumento del concordato preventivo è stato valutato e accolto favorevolmente dagli interpreti e da moltissimi operatori professionali. Tuttavia, sul piano teorico e accademico, occorre ricordare che i padri e le madri costituenti hanno inteso declinare il principio di capacità contributiva nel senso dell'effettività e della certezza delle forze economiche in esso rappresentate. Il concordato appare, in questa luce, soprattutto come una scommessa sul futuro, suscettibile di esito favorevole o sfavorevole per il contribuente, ma probabilmente non pienamente allineata alla volontà della Carta costituzionale.



Rileggendo l'articolo 53 nella prospettiva del Notariato moderno e alla luce delle novità e degli istituti richiamati, si potrebbe concludere in senso opposto rispetto a quanto affermava Mao: «grande è la confusione sotto il cielo, la situazione è eccellente». Ciò vale, anzitutto, per il Notariato, che sulla sicurezza dei rapporti e sulla certezza giuridica ha costruito la propria missione, la propria storia e la propria cultura. Le incertezze del futuro, tuttavia, non riguardano soltanto il Notariato. Esse investono lo Stato di diritto nella sua totalità, poiché, come ricordavano grandi pensatori del passato, da von Hayek a Raz e Weber, lo Stato di diritto è essenzialmente certezza. Lo sottolineava, in un certo modo, anche Emanuele Severino nel suo lavoro sulla "Legge e caso", ove emerge l'idea che l'uomo sia, per sua natura, un animale che cerca di prevedere il futuro e che l'intera esperienza giuridica costituisca un tentativo di prevedere ciò che sarà. In questa battaglia, a volte disperata ma proprio per questo ancora più nobile, il Notariato svolge un ruolo centrale come guardiano dello Stato di diritto, e nello Stato di diritto. Con i piedi fermi nel presente, il notaio, per sua natura e per sua missione, guarda al futuro e, guardando al futuro, vede anche quello di tutti noi.

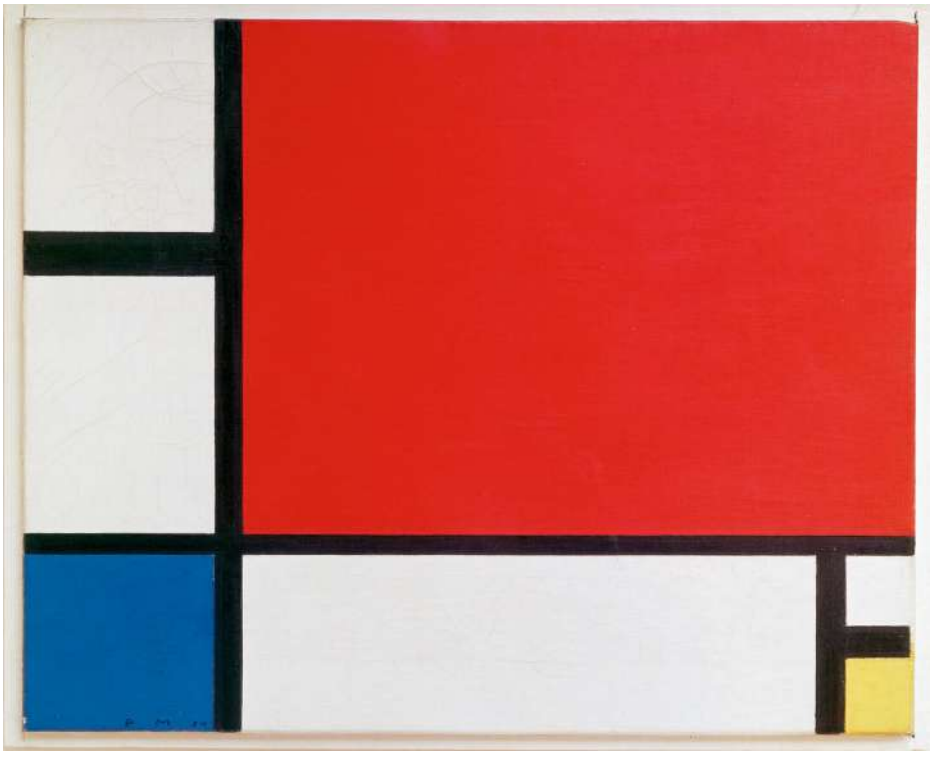
Roberto Martino: Riprendo con piacere questo ultimo punto. L'aspetto più significativo delle sentenze sopra riportate appare l'arricchimento contenutistico del principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione: non più legato solo a indici tradizionali (il patrimonio e il reddito), ma aperto alla ricerca di ulteriori attività capaci di creare valore. A fronte di queste considerazioni, tuttavia, la Corte precisa al contempo che la straordinarietà del momento e la temporaneità dell'imposizione non possono, da sole, essere ritenute un *passe partout* per l'introduzione di qualsiasi forma di imposizione fiscale. La conclusione cui la Corte perviene, in entrambe le sentenze, conferma il significato originario della capacità contributiva ma lo adegua, nella prospettiva dell'uguaglianza e della solidarietà insite nel dovere inderogabile di concorrere alle spese pubbliche, alla moderna evoluzione delle dinamiche economiche in cui la ricchezza può sfuggire agli inquadramenti tradizionali. Non è quindi, quello della Corte costituzionale, un riferimento astratto al principio di capacità

contributiva delineato dai Padri Costituenti, bensì un giudizio assolutamente concreto in quanto radicato nella storia economico-sociale del nostro Paese che sicuramente determinerà l'apertura di ulteriori spazi interpretativi volti all'adeguamento e all'ammodernamento del principio.

Art. 97

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.



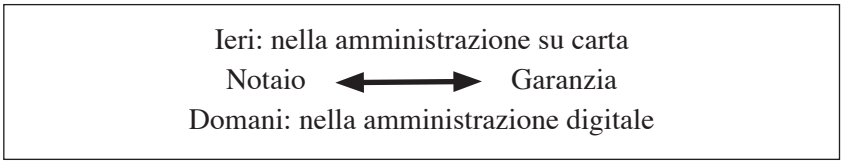
Composition with Red, Blue and Yellow
Piet Mondrian, 1930

Carmelo Di Marco
ne discute con
Lorenzo Cuocolo* e *Gabriele Noto

Carmelo Di Marco: Concentrarci ora sull'art. 97 della Costituzione ci consente, per così dire, di "chiudere il cerchio" di questa sessione del nostro convegno. Il tema è quello del "buon funzionamento" della Pubblica Amministrazione: chiediamoci quale impatto abbia – da questo punto di vista – l'esercizio da parte dei notai della funzione loro affidata.
La Pubblica Amministrazione funziona bene se chi vi opera agisce in modo professionale, competente, terzo e imparziale, efficiente e organizzato. E con una gestione dei costi tale da consentire anche a chi appartiene alle fasce più deboli della collettività di fruire della funzione pubblica. È un tema che investe quelli dell'imparzialità e della uguaglianza: possiamo dire che l'art. 97 costituisce una esplicitazione in concreto di questi due principi?

Lorenzo Cuocolo: Come detto, l'articolo 97 è un articolo che si incentra su due concetti, quello del buon andamento e quello dell'imparzialità. L'onorevole Ruini in Assemblea costituente disse «Beh, sì, dice poco, però un testo di Costituzione non poteva dire di più».

In costituente il dibattito fu piuttosto acceso, ma l'obiettivo era quello soprattutto di creare una buona amministrazione dopo il fascismo e, quindi, di scongiurare i possibili condizionamenti del governo sull'agire amministrativo dopo quello che era accaduto in parte in via normativa con le leggi fascistissime, diciamo così, e in parte in via di prassi.
Nel corso dei decenni, l'articolo 97 ha trovato uno sviluppo sia in via giurisprudenziale sia mediante attuazioni legislative varie e cito solo per dire la legge sul procedimento amministrativo che in qualche modo ha raccolto i risultati di questa evoluzione prevalentemente sviluppata dalla giurisprudenza. Adesso il tema è chiederci: sono ancora attuali quelle garanzie o devono essere rielaborate, rideclinate in altro modo? Alla luce di cosa?
Soprattutto alla luce della digitalizzazione della pubblica amministrazione. Io mi concentrerò su questo profilo che è il profilo magari di maggiore modernità e che richiede, a mio parere, sempre di più tre requisiti che sono quelli di fiducia, di certezza e di terzietà che, io non posso parlare di notai, però ben sapete che sono quelli che riguardano ovviamente la figura del notaio, cioè chi svolge il ruolo di garanzia, chi svolge il controllo di legalità, chi svolge le funzioni di certificazione nell'ecosistema digitale della pubblica amministrazione.



La pubblica amministrazione si è molto trasformata perché era una pubblica amministrazione prevalentemente di carta. In questo contesto, il notaio partecipava alla formazione di atti documentali, di pezzi di carta che avevano, chiaramente, un determinato valore, ma oggi la pubblica amministrazione è un sistema integrato di diverse piattaforme digitali. Tale trasformazione non è neutra né per i notai né, soprattutto per le garanzie costituzionali. Essa, infatti, ritengo incida sui principi dell'articolo 97 della Costituzione perché, da un lato le nuove tecnologie sono coerenti e rappresentano un passo in avanti perché portano a un minor dispendio di mezzi, a un minor dispendio di risorse, a un'accelerazione degli *iter* amministrativi e, quindi, è un qualcosa di positivo, ma dall'altro lato pongono dei nuovi rischi e richiedono una rielaborazione dei principi costituzionali.

Carmelo Di Marco: La Costituzione, e quindi l'art. 97, nascono in un momento storico in cui lo Stato vuole promuovere una propria trasformazione in senso democratico, affermando il primato della regola sulla discrezionalità e sulle dinamiche proprie dei rapporti di forza.
Rispetto ad allora, molti scenari sono cambiati profondamente, e il cambiamento ha travolto anche il funzionamento della Pubblica Amministrazione. Pensiamo solo all'impatto della digitalizzazione, al modo nuovo con cui i documenti sono creati, conservati, certificati, archiviati.
Il testo della norma non è cambiato: è ancora in grado di "costituire il faro" dell'azione dei pubblici funzionari? E in che modo questo interessa i notai e il modo in cui si esercita la loro funzione?

Gabriele Noto: Il primo commento e che i notai sono abituati alla trasformazione e quindi possiamo dire che si trovano abbastanza a loro agio. Nelle trasformazioni è sempre importante cercare di fornire costantemente un contributo. Non posso che accogliere volentieri dunque l'invito ricevuto dagli organizzatori a descrivere nel concreto i possibili contributi che il Notariato può dare con riferimento ad una specifica norma costituzionale, l'art. 97, che ad onor del vero ad opinione di chi vi sta parlando negli anni è risultata estremamente bistrattata dalla realtà giuridica del nostro Paese e completamente dimenticata dalla politica. Fa il pari un po', forse, con l'art. 53 Cost, sulla proporzionalità

del criterio di contribuzione fiscale, un altro articolo del quale forse oggi non abbiamo parlato molto ma che giudico sia stato nel tempo anch'esso parecchio bistrattato. Una cosa è certa: molta strada deve essere fatta sui principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, quantomeno per il ripristino dei suoi caratteri fondamentali. È appena passato il giorno di San Patrizio, che ricordo bene sul piano personale perché appunto il 17 marzo è entrata in vigore nel 1985 la legge cd. sul "condono edilizio", sulla quale cui ho costruito quasi quarant'anni fa la tesi di laurea, legge che per molti di noi, compreso il sottoscritto, si ritiene abbia assestato un colpo decisivo (in negativo) all'attuazione dei principi costituzionali nell'azione amministrativa ed ha segnato l'inizio della fine di un certo assetto normativo in Italia con conseguenze virali ad oggi amplificate e purtroppo visibilissime.
L'articolo 97 ha subito nei decenni due influenze non positive: da un lato un metodo di legiferare diciamo così, discutibile, complicato, stratificato ed opaco senza un filo conduttore, e dall'altro l'emersione della faccia, diciamo oscura, della bellezza di essere italiani, ossia un individualismo nei soggetti pubblici (e quindi poi anche privati) esasperato e incontrollato. Già perché in Italia da sempre nascono dei grandi artisti, ci sono grandissime individualità, e queste individualità sono state utilissime nei cari secoli al progresso dell'umanità intera. Se però accade che trasferiamo lo sfrenato individualismo nei soggetti fisici che devono curare con uniformità l'azione amministrativa scopriamo nel tempo a quali danni ha portato la disomogeneità applicativa che ormai sembra un male amministrativo incurabile. Come si dice, in Italia ci sono migliaia di leggi ma nessuna regola. Perché come negli altri settori pubblici, i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione vanno poi in concreto espletati dalle persone tenute alla pratica attuazione, ma, se queste persone tendono, per le ragioni più varie, ad interpretare il loro ruolo in senso personalistico, in via sempre più diffusa per l'assenza di reali anticorpi legislativi efficaci, la realtà che si viene a creare porta necessariamente i cittadini a confrontarsi a macchia di leopardo con situazioni anomale o difformi a totale detrimento dei più basilari principi di equilibrio e giustizia, quindi in definitiva anche di eguaglianza e democrazia. In tutto questo se noi notai vogliamo proporre un contributo che sia realmente positivo e non vuoto o semplicemente autoreferenziale, dobbiamo anche cercare di spiegare qual è la ricaduta effettiva del contributo che appunto il Notariato può dare, quindi descrivere in sostanza, la spinta attuativa che il Notariato può dare a questo articolo 97, in collegamento con l'art. 118 quarto comma Cost. in materia di contributo in forma associativa anche da parte dei privati.

Carmelo Di Marco: Soffermiamoci ancora sull'impatto della transizione

digitale, che per i privati rende in molti casi possibile – ma al tempo stesso necessario – il "fai da te" nella fruizione delle pubbliche funzioni.
In che modo questo incide sulle garanzie, sulla solidità dei diritti? Un cittadino più "autonomo" nel rapporto con le pubbliche funzioni è un cittadino più sicuro?

Lorenzo Cuocolo: La trasformazione in senso digitale della pubblica amministrazione è avvenuta, in parte, per via normativa, anzitutto col codice dell'amministrazione digitale del 2005, e in parte per via di fatto, diciamo così. Anche a livello europeo sappiamo che si stanno susseguendo e, in parte, sovrapponendo una serie di normative, tra cui il celeberrimo *AI Act* del 2024. Ma al di là del dei riferimenti normativi, il tema qual è? Il tema è che l'approccio europeo, poi, come dire, recepito dal nostro ordinamento, a differenza, ad esempio, del modello statunitense e a differenza ancora di più del modello cinese, è un modello cosiddetto *rights driven*, cioè un modello che si fonda sulla tutela dei diritti fondamentali; quindi, la digitalizzazione non può prescindere dalla garanzia dei diritti fondamentali.
Chi garantisce questi diritti anche in chiave preventiva? Penso che la figura notarile debba avere un ruolo centrale in questo. Vediamo come si trasformano i principi dell'articolo 97. Il principio del buon andamento, ad esempio, deve essere riscritto o comunque riletto in quest'ottica nella velocità dei procedimenti digitali, nell'affidabilità dei sistemi informatici, ovviamente nella sicurezza dei dati, nella continuità dei servizi digitali essenziali. Il principio di imparzialità, scritto nell'articolo 97, oggi ci porta a concentrarci sull'assenza di quelli che vengono definiti i *bias algoritmici*. Cosa sono i *bias* algoritmici? Sono le discriminazioni fondate sull'utilizzo di set di dati che non sono completi, che questo sia, come dire, dovuto a scelte volontarie o involontarie, però l'utilizzo di set di dati non completi o non corretti può portare la macchina a produrre dei documenti giuridici, dei documenti amministrativi fortemente squilibrati. E, ancora, il principio di trasparenza.

Una domanda di trasparenza "aumentata"

Un tempo la trasparenza era la trasparenza documentale, era sostanzialmente la pubblicazione degli atti, era l'accesso agli atti. Adesso la trasparenza vuol dire la tracciabilità dei procedimenti digitali, vuol dire l'accesso ai *big data* prodotti dalla pubblica amministrazione, ma vuol dire, soprattutto, la comprensibilità degli algoritmi. La cosiddetta opacità algoritmica è, ovviamente, contraria al principio di trasparenza che si ricava dall'articolo 97 della Costituzione, ma

compromette anche le garanzie processuali, ovviamente perché io come faccio a difendermi davanti a un Tar da un atto amministrativo che non so com'è stato generato? E quindi lede anche, diciamo, l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ecco, in generale si può dire che tutto questo richieda una serie di presidi e in particolare richieda una forte sorveglianza umana. Parecchie norme, sia a livello italiano sia a livello europeo, parlano di una riserva di umanità. Che cosa cambia con l'amministrazione digitale? Quali sono gli strumenti pratici nuovi dell'amministrazione digitale? Sono gli algoritmi decisionali, possono essere assegnati dei punteggi, possono essere formate delle graduatorie, essere concessi dei benefici a determinati cittadini sulla base di procedure automatizzate.

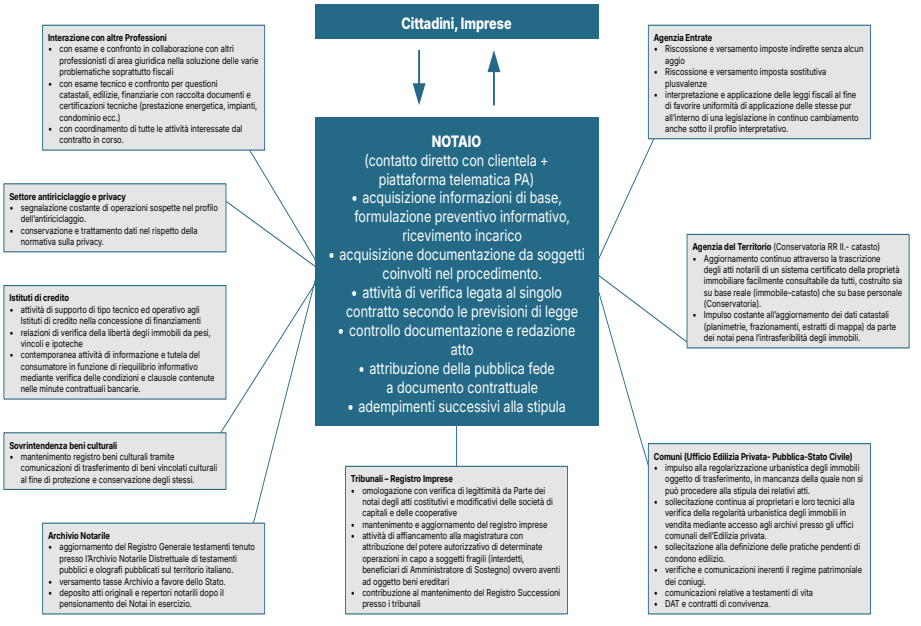
Queste decisioni devono essere presidiate, devono essere controllate, devono essere spiegabili e devono anche essere contestabili. E poi la cosiddetta *data governance*, cioè la qualità dei dati, la pubblicità, l'accessibilità dei dati. Oppure pensate alle cosiddette *sandbox*. Le *sandbox* sono i sistemi di prova dell'intelligenza artificiale che vengono fatti dalla pubblica amministrazione e l'*AI Act* e anche la normativa italiana dice che devono essere sotto il controllo dell'autorità. Quale autorità? Chi deve stare a controllare i dati che vengono utilizzati da questi sistemi di intelligenza artificiale? In larga parte probabilmente in notai. La *blockchain* può supportare registri pubblici immutabili, Archivi notarili, sistemi catastali, bandi pubblici e quant'altro.

È chiaro che le sfide costituzionali sono numerose perché l'utilizzo di algoritmi e di procedure automatizzate da parte della pubblica amministrazione non può essere un alibi per nuove forme di oscurità autoritativa. Non può essere un alibi per tornare indietro a prima della legge 241 del '90, per capirci. E quell'approccio *rights driven* di cui vi parlavo poco fa richiede che ci siano delle garanzie per i cittadini, delle garanzie di accessibilità, di inclusione. Pensate alla protezione dei dati personali. Quindi che cosa serve? Servono dei controlli, delle certificazioni dei dati, delle garanzie di tracciabilità e chi può essere nel mondo di oggi, ma forse di domani e di dopodomani, anche il soggetto garante della trasparenza algoritmica? Sicuramente un soggetto che sia in grado di garantire fiducia, certezza e terzietà e, probabilmente, già allo stato attuale della normativa o forse con minime modifiche normative in alcuni casi il notaio, almeno a mio parere, è destinato a giocare un ruolo da protagonista nella nuova amministrazione digitale.

Carmelo Di Marco: Concentriamoci di nuovo sul notaio nel sistema delle pubbliche funzioni. In quali nuovi modi, con quali nuove declinazioni la natura pubblica della sua funzione si manifesta oggi?

Gabriele Noto: Gli ambiti sono tantissimi, in continua crescita ed evoluzione. Sono talmente tanti che ritengo utile fornire una tabella riassuntiva che costituisce un quadro d'insieme dell'attività che quotidianamente svolge il notaio fornendo un'immagine di sintesi anche come colpo d'occhio. Salta subito in evidenza l'alto numero di uffici amministrativi, anche molto diversi tra loro per caratteristiche, in rappresentanza dei vari poteri dello Stato, con i quali il Notariato si confronta, e nella grande maggioranza dei casi aiuta in modo decisivo a funzionare o addirittura progredire nel modo più aderente possibile al dettato costituzionale e agli interessi del Paese. Nel settore amministrativo è rilevante il contributo delle singole professioni intellettuali e quella del notaio in particolare, quale non trascurabile "pezzo dello Stato", non può certo sottrarsi al dovere di favorire una ricaduta positiva anche pratica nel suo operato per il Paese. Nella tabella si possono vedere come detto molte delle attività che il Notariato svolge come nodo di interazione e risulta facile individuare in ciascuna di queste attività una sorta di piccolo pezzo di un complesso sportello unico, una spina dorsale dell'infrastruttura della Pubblica Amministrazione nella quale il Notariato recita invero un ruolo da protagonista, a tutela di valori costituzionali quali i principi di eguaglianza e di parità. Tutto questo lavoro di supporto è svolto con modalità evolute e tecnologia avanzata, tenendo conto che mantenimento e sviluppo è da sempre a totali spese del Notariato.

Art. 97 Cost. - Notaio sportello unico per i cittadini e le imprese (spina dorsale dell'infrastruttura PA)



Vogliamo parlare di risultati? La risposta è insita in un'altra domanda: perché lo Stato nei decenni ha richiesto sempre più l'intervento notarile "sfruttando" economicità e *know how*, utilizzando tra l'altro, diciamolo pure anche se senza malizia, le responsabilità e il rigore operativo che il Notariato ha mantenuto ed anzi dimostrato ogni volta che è stato chiamato in causa? Bene, considerato il vantaggio economico ed operativo per i soggetti di pubblico riferimento possiamo dire oggi che l'alleanza tra Notariato e Stato ha funzionato, a vantaggio di cittadini e imprese e sotto la solida copertura del dettato costituzionale.
La tabella sopra cerca di spiegare perché il Notariato riveste nei settori di competenza il ruolo di principale attuatore dei progetti della P.A. Ad esempio, l'Agenzia delle entrate ha bisogno di riscuotere le imposte indirette in maniera tempestiva e sicura e il Notariato è nei fatti da sempre in grado di riscuotere quale sostituto di imposta (quindi con le responsabilità del caso) in modo efficiente anche 5-6 miliardi di Euro all'anno, quasi senza contenzioso e soprattutto (unico caso) senza alcun aggio.
La presenza dei Registri immobiliari, del catasto e dei registri di commercio nella nostra configurazione nazionale e funzione costituisce un unicum di eccellenza dell'Italia nel panorama europeo nel campo della sicurezza dei traffici. Quando qualcuno magnifica quanto sia bello e comodo in Inghilterra costituire una società a responsabilità limitata, dovrebbe anche spiegare per completezza che questa operazione ha un costo economico cinque volte superiore rispetto all'Italia, che gli statuti che non sono depositati presso un archivio statale liberamente consultabile con funzione di opponibilità e certificazione erga omnes, ma sono tenuti più o meno segretamente presso gli avvocati non esistendo i registri di commercio, che l'opacità documentale fa parte di un sistema economico forse anche più semplice ma non credo più trasparente, nel quale manca un'autorità di controllo *super partes* finalizzata alla riaffermazione della legalità in via preventiva. Proseguendo sul filone tracciato, anche dal punto di vista del contributo alla modernità il Notariato ha dato segni tangibili. Il fatto di avere dei registri immobiliari e di commercio sicuri ha fatto sì che Paesi certo non marginali come Cina e Russia, quando sono passati dal sistema originario cd. comunista a un sistema legato anche al concetto di proprietà privata, hanno scelto il nostro sistema rispetto a quello cd. di *common law*.
Dunque, cosa ci dicono tutte queste attività svolte dai notai? Che in Italia esiste uno "*One Stop Shop*" ossia un'interfaccia unico che attribuisce ai cittadini informazioni affidabili indispensabili per la vita di uno Stato e, dal punto di vista dell'analisi economica, cancella il pericolo del cd. disallineamento informativo, quindi delle disarmonie che alla fine sono tra le principali cause della perdita di competitività.

Carmelo Di Marco: Ripensando a queste riflessioni e al nostro dialogo sull'articolo 97 mi sento di fare riferimento al concetto di sussidiarietà. Guardando al notaio nel suo rapporto con la pubblica amministrazione ma anche con le iniziative normative si vedono molti spunti per sostenere la tesi secondo cui il Notariato svolge una funzione di accompagnamento dello Stato e della società facendo il ponte fra i bisogni di entrambi e dando risposte che nascono dalla esperienza della vita concreta di ogni giorno. Anche dal punto di vista della creazione del diritto, un tema che è già stato evocato parlando dell'articolo 28, che non per caso tocca appunto la questione della pubblica amministrazione e del rapporto che i funzionari pubblici hanno con essa attraverso la categoria della responsabilità. Torniamo al testo dell'art. 97 della Costituzione e definiamo in base alla sua lettura il ruolo attuale del notaio.

Gabriele Noto: Quello del notaio resta a tutt'oggi un ruolo molto delicato, una sorta di hub giuridico nello svolgimento di tantissimi processi civili ed amministrativi per assicurarne il corretto svolgimento. Al proposito puo' essere utile inquadrare la collocazione del notaio nel sistema economico richiamando anche un altro concetto, che pure forse oggi ha un po' meno importanza, ossia il tipo di influenza che veniva data alla presenza del notaio nello studio del rapporto della Banca Mondiale cd. "*Doing Business*" sui mercati finanziari – me ne sono occupato per anni in Consiglio Nazionale, sostituito ora dal progetto "*Business Ready*". Secondo questo rapporto, redatto appunto sotto l'egida della Banca Mondiale, l'Italia in alcuni settori era posizionata piuttosto in basso nella classifica, a causa di una metodologia di conteggio degli adempimenti ai nostri occhi discutibile e quantomeno originale. In sostanza paradossalmente i maggiori controlli portavano ad un appesantimento nella graduatoria. Dal momento in cui si è riuscito a spiegare come il notaio, quale unico referente della pubblica amministrazione, contribuisce all'attuazione dei piani di uniformità e di applicazione della legge, il Notariato è riuscito a far compiere un balzo decisivo allo Stato italiano anche alla classifica di quel rapporto, che comunque, la sua rilevanza internazionale l'aveva. In quell'occasione con una punta di orgoglio abbiamo constatato che anche la politica si è resa conto del fatto che il notaio non sempre "buono" quando fa pagare poco, ma è "buono" anche quando fa far bella figura allo Stato per il contenuto e la oggettiva qualità del suo servizio. Ecco, quindi, che questa situazione di sussidiarietà spinta che il Notariato è riuscito realizzare ha portato anche ad un concreto vantaggio economico e di *appeal* del nostro Paese e quindi, di fatto, ha contribuito in prima linea all'attuazione dei principi costituzionali.

Non vogliamo sostenere aprioristicamente che il sistema giuridico fondato sulla tradizione di cd. "*civil law*" sia l'unico possibile o il migliore del mondo. Il

nostro sistema è fondato su una serie di controlli *ex ante*, anche complessi, a volte anche troppo. Il sistema anglosassone, per esempio, segue un approccio opposto. Tuttavia, quando i controlli *ex ante* funzionano, ecco che il Notariato sa porsi in prima linea per la regolarità del mercato e l'ordine pubblico economico, concetti legati strettamente agli obiettivi dell'azione amministrativa. L'esame della tabella lo dimostra nei fatti. Tirando le fila del discorso fatto possiamo dire che l'azione amministrativa è diventata negli anni sempre più farraginosa ed opaca, per responsabilità individuali certamente ma anche per i molti, troppi casi di legiferazione inappropriata che ha avuto bisogno da subito di "operazioni ortopediche". Bene, il Notariato in questo ha mantenuto – con uno sforzo incessante – entro limiti anche di convenienza per lo Stato, l'attuazione del principio di buona amministrazione e buon andamento e di imparzialità ed oggi viene indicato da tutti gli *stakeholders* come esempio di successo nell'alleanza pubblico-privato.

L'Italia, che è un Paese a produzione legislativa pressoché unica al mondo, è in realtà il Paese dei vuoti normativi e anche qui il Notariato ha cercato anche di porsi come interfaccia equilibratrice, favorendo l'applicazione delle norme in maniera uniforme al fine di eliminare delle sacche di ingiustizia. Molto si potrebbe aggiungere ma giustamente il tempo ci impone una sintesi. Ci teniamo semplicemente a specificare che questo sistema che magari qualcuno ritiene antico, suscettibile di cambiamento, può ben essere cambiato, però fintanto che contribuisce, senza spese per lo Stato, a migliorare il servizio per i cittadini e anche a procurare un vantaggio economico per il nostro Paese, io penso che sia meritevole di tutela, al di là di tutti i profili di responsabilità e di controlli sull'operato dei notai che sono necessari. D'altronde come si dice tutto non si può avere. Allora, se riconosciamo che il sistema dei cd. controlli *ex ante* non è necessariamente il migliore del mondo, però è un sistema che, se è adeguatamente supportato, funziona, eccome. Ad esempio, negli Stati Uniti ci sono, anche in proporzione, molte più risorse economiche destinate all'azione amministrativa e giudiziaria, ciò nonostante, essi perdono miliardi a miliardi di dollari all'anno nel contrasto (abbastanza infruttuoso se guardiamo i dati) alle frodi di identità. La *Trade Federal Commission* aveva stabilito un po' di anni fa in 56,2 miliardi di dollari il danno derivato dall'*ID theft*, cioè appunto dal furto d'identità. Negli Stati Uniti d'America hanno un contenzioso nel mercato immobiliare che incide per il 4% del Pil prodotto mentre l'incidenza dello stesso dato nel nostro mercato è lo 0,39 e questo, diciamolo pure, in massima parte grazie all'esistenza e al lavoro dei notai di tipo latino.

Insomma, "*Much better*", come ci riconobbero a suo tempo gli americani. Ecco perché si può sostenere che abbia un senso insistere sulla strada tracciata. Essendo

stato sollecitato dalle domande chiudo con un accenno alla digitalizzazione e alla eventuale delega di poteri di controllo all'intelligenza artificiale. Prima si parlava della digitalizzazione: non sono un grande competente della *blockchain*, però ritengo che il problema della *blockchain*, fin adesso, è che non c'è un soggetto indipendente che durante il processo nei vari nodi informativi riesca a garantire che le informazioni destinate al consumatore finale siano realmente affidabili. Una nota società di informatica, ad esempio, proponeva una bella pubblicità dove si riusciva a risalire nel processo produttivo agricolo perfino al singolo ceppo di insalata, ma di fatto era una autodichiarazione non comprovata, o confermata solo dalle banche che finanziavano il progetto.

Un'ultima cosa: prima qualcuno mi aveva sollecitato e dire qualcosa con riguardo agli scenari offerti dall'evoluzione del ruolo dell'intelligenza artificiale. Ebbene, sul punto essenzialmente bisogna capire quello che si vuole e che si può ragionevolmente ottenere, non possiamo fare un compromesso storico: o decidiamo che nei processi legali c'è qualcuno che prima dell'immissione nel mercato delle informazioni ha la competenza e i mezzi per visionare e regolamentare il processo stesso e allora, a rischio di sembrare un esponente dell'ancien regime, dico che c'è poco da delegare. Il controllo lo facciamo perché lo Stato ci dice di farlo, cerchiamo di farlo bene e lo facciamo coi nostri occhi, le nostre orecchie, la specifica competenza ed esperienza senza troppe intelligenze artificiali. Se, invece, pensiamo che il sistema del mercato sia in grado di trovare delle regole estremamente severe e siamo sicuri che chi sgarra dopo paga, possiamo consentire l'accesso a chiunque senza grandi competenze per i controlli ma dobbiamo poi pagare il prezzo di quello che invece sgarra e non paga. Quindi personalmente, un po' per tradizione, un po' per impostazione mentale, credo che il cambiare un sistema in modo non ponderato verso una dimensione incerta potrebbe portare alla fine un percorso invece tuttora di proficuo accompagnamento dell'azione amministrativa secondo i principi costituzionali, e quindi non posso fare a meno di suggerire grande prudenza e attenzione.

PARTE III

Verso il domani:
imparzialità, inclusività, patto sociale

Il notaio e la Costituzione. La funzione notarile nel quadro degli assetti istituzionali dell'ordinamento giuridico italiano

Elisabetta Vidali

Presidente della Corte di appello di Genova

In ricordo di Federico Sorrentino
Ancora un GRAZIE Professore

Sommario: 1. Profilo costituzionale. – 2. Profilo privatistico. – 3. Profilo pubblicistico. – 4. Altre funzioni. In conclusione: interazione della figura notarile coi principi costituzionali. – 5. In conclusione: interazione della figura notarile coi principi costituzionali.

La professione notarile rappresenta un unicum nel nostro ordinamento giuridico – nazionale e unionale – attesa l'omologia professionale tra l'attività privatistica e l'azione pubblica; emblematizza difatti la figura giuridica dell'esercizio privato di pubbliche funzioni ben nta alla dommatica amministrativistica fin dal secolo scorso (V.E. Orlando). Cifra essenziale dell'indicata connotazione è la natura del servizio prestato: senz'altro pubblicistica e, in quanto tale, innanzitutto costituzionale.

Ed è questo il primo profilo giuridico da prendere in considerazione.

1. Profilo costituzionale

Il notaio è, storicamente e per statuto ordinamentale, ad un tempo *pubblico ufficiale e professionista* e si occupa per così dire, della combinazione bilanciata delle posizioni giuridiche dei soggetti quali i diritti soggettivi, gli interessi legittimi, le situazioni giuridiche intermedie e/o in corso di elaborazione nell'orizzonte del buon andamento della pubblica amministrazione (*ex* art. 97 Cost.), combinando le due funzioni – privatistica professionale e pubblicistica istituzionale – in termini di massima ortodossia giuridica e funzionalità sociale. Il dichiaratamente preponderante aspetto giuridico lo rende parte integrante del sistema giustizia; in quanto pubblico ufficiale il notaio riveste un ruolo di *assolutamente terzo rispetto alle posizioni negoziali sottoposte alle sue cure rendendolo innanzitutto garante di legalità*.

Egli rappresenta il raccordo tra l'autonomia costituzionalmente garantita dei privati (art. 41, comma 1 Cost.) e l'apparato pubblico, al contempo svolgendo in questo modo una piena funzione di garanzia di sistema in termini innanzitutto di tutela dei diritti fondamentali – inviolabili – della persona nel quadro dei valori egalitari posti a fondamento della nostra Costituzione (artt. 2, 3)

La sua figura, difatti, è nata ed evoluta a seguito delle letture costituzionalmente orientate dei sistemi giuridici tradizionali, quale assiologicamente orientata in ordine alla tutela e salvaguardia dei **valori** fondamentali della Costituzione: l'imparzialità, la doverosa legalità dell'azione sociale, la vigilanza sulla correttezza delle relazioni giuridiche, l' intervento in settori cruciali della vita delle persone quali esemplificativamente, la casa, i rapporti fra generazioni, la famiglia, l'economia e impresa.

Proprium della professione notarile è l'esercizio del **controllo di legalità**; tutela, infatti, la legittimità e la certezza delle situazioni giuridiche ed in questo senso si atteggia a guardiano del diritto, come tale **indipendente e terzo**.

Come i magistrati, il notaio accede per concorso alla professione, ed è chiamato e formato come loro per esercitare la propria attività corredato di una **cultura della terzietà**, cultura che si apprende, si coltiva ed esercita attraverso l'**ascolto** ed il **dubbio**, metodiche azionali che certamente lo accomunano al giudice.

Lo svolgimento della funzione notarile necessita di competenza e di capacità di investigare la reale volontà della parte; proprio per questo, per elezione e postura professionale appare strettamente ancorata ad una terzietà che è, ancor prima che ordinamentale, *deontologica*.

C'è infatti bisogno in questo momento storico per la collettività in generale, e dunque anche ancor di più per la professione notarile, di tornare a praticare **un'etica dello Stato, più ed oltre che un'etica strettamente professionale**.

Il notaio, ciò che qui si vuol dire, è espressione dell'**etica dello Stato**, dell'**etica costituzionale** e, in quanto tale, deve possedere un eccezionale senso delle Istituzioni, una forte tensione morale poiché esercita una funzione pubblica, il suo intervento va percepito come *un intervento dello Stato*, sua **espressione funzionale e territoriale**.

Il notaio, dunque rappresenta un *presidio legale indipendente, neutro ed incarna una posizione lavorativa autonoma e indipendente*. Come il magistrato, il notaio adempie all' adeguamento della norma al caso concreto, alla soluzione giuridicamente corretta del problema di vita della persona. Svolge un servizio di ordine generale, a tutela dei fruitori del sistema giuridico economico, rispondendo in maniera comunicativa ai bisogni e alle domande di diritto che nascono dalla cittadinanza.

Si tratta di servizi e funzioni che servono il bene comune servendo

funzionalmente le regole e il loro adeguamento alla vita delle persone. *La notarile è* **un'istituzione** che dà corpo e struttura alle funzioni di garanzia, di imparzialità, di adeguamento della normativa al caso concreto ed individuale, vissuto come una "domanda di diritto", *hic et nunc*.

Il notaio *svolge un servizio pubblico* complesso e assai articolato, con una essenza giurisdizionale, trattando funzioni che competono allo stato, e dallo stato delegate al notaio.

Svolge un servizio, si è detto e ripetuto, non ci possono essere logiche mercantili nello svolgimento della sua funzione. Si muove in sintonia con l'etica costituzionale, con gli equilibri e le garanzie ed attua altresì un controllo della legalità comunitaria.

La riserva di tale pubblica funzione si compensa nel nostro ordinamento col principio di **responsabilità**, *certamente ad egli ascrivibile*.

Sempre sotto questo profilo esercita una tutela della legalità ed una cultura della legalità per i soggetti che hanno più bisogno di garanzie, poiché la Costituzione garantisce la libertà individuale nell'equilibrio dei diritti di ciascuno. Ne deriva che il notaio debba attuare con il suo intervento la *tutela del contraente debole*, la tutela le parti deboli così come voluto dalle su richiamate norme costituzionali, evitando che il regolamento contrattuale sia ingiusto, non rispondente ai valori dell'ordinamento costituzionale.

In questo modo la figura del notaio pratica una cultura riflessiva e critica in materia di pari opportunità, ancorata ancor prima che alle regole di diritto positivo – fondamentali – alle normative, alle conseguenze sullo stato dei fatti, ponte fra una opportunità di principio e l'effettività dell'esercizio delle proprie scelte.

In questi precisi sensi, il notaio è chiamato a verificare le effettive capacità delle parti di uguale esercizio delle libertà. Dà modo ai soggetti di essere aggiornati, consapevoli e capaci di avere una visione anche culturale dell'esercizio del loro diritto all'interno del contesto socio giuridico economico in perenne evoluzione, *rende effettive le capacità dei soggetti che a lui si rivolgono di esercitare in modo parimenti libero ed autonomo la propria volontà*.

Il notaio è figura destinata a dare una risposta ai bisogni dei cittadini per **fare del diritto uno strumento di contrasto a diseguaglianze** che generano un *vulnus* alla capacità effettiva delle persone di esercitare le loro libertà.

Regola quindi le asimmetrie di mercato, va oltre la difesa del contraente debole, per raggiungere quella terzietà, che non è solo equidistanza ma giudizio riequilibrativo della volontà dell'agente.

Il notaio, inoltre, con il suo lavoro impedisce il dolo contrattuale o la violenza morale come perentoriamente vuole l'art. 28 legge notarile.

Con l'esercizio di questa funzione di rii-equilibrio il notaio cerca un adeguamento delle regole del diritto alla condizione in cui vivono le persone legando l'**eguaglianza** all' equità.
Per fare tutto questo occorre esercitare doti di terzietà, **ascolto e competenza**.
La sensibilità all'ascolto è fondamentale per il cittadino quando ad esempio vorrà sottoscrivere un patto di famiglia, vorrà fare una donazione, vorrà fare un testamento, vorrà acquistare casa, vorrà costituire una società, iscriversi al registro di un ente del terzo settore, sottoscrivere una procura per garantire una persona più debole in un momento di fragilità acuta o cronica della vita.
È lì che *si consolida il sapere, nato proprio nell'incontro fra il notaio e quel cittadino, in ciascuna delle sue azioni*, le quali sono un esercizio della effettiva libertà di scegliere sulla base di informazioni che sono certe, perché sottoposte a controllo e validazione.
L'effettiva promozione delle condizioni di solidarietà e uguaglianza, questa in estrema sintesi le doverose prerogative costituzionali della funzione notarile.

2. Profilo privatistico

Sotto lo stretto versante privatistico viene in evidenza la funzione/servizio di **consulenza**.
Anche la consulenza fornita alle parti dal notaio, infatti è svolta in modo imparziale, a tutela generale della collettività. Egli verifica l'equilibrio contrattuale ed il regolamento degli interessi da comporre in sede negoziale. A tanto attenderà nella cornice delle libertà garantite dall'autonomia dei privati nella cornice dei limiti prefissati dall'ordinamento giuridico.
Lavora nell'interesse di parte, ma dev'essere imparziale, ciò soprattutto nel settore societario, al di là dei vincoli formali, non ignorando le finalità pubblicistiche sottese alle norme, avendo sempre cura di evitare categoricamente l'adozione di qualsivoglia programma negoziale in contrasto con l'utilità sociale o recante danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

3. Profilo pubblicistico

Il versante pubblicistico denota, connotandola, la quintessenza dell'azione professionale notarile.
Il notaio è custode della pubblica fede, in un sistema in cui si assiste sempre

di più ad una riduzione delle esplicazioni autoritative ed il privato si assume responsabilità senza passare per il filtro pubblico. La **privatizzazione della funzione pubblica**, in tutti i casi in cui si attesta qualcosa, ha infatti portato l'attività del notaio lontano da risvolti discrezionali, rendendola maggiormente vicina a **quelli interpretativi**. Per questo il filtro dell'intervento notarile è fondamento di garanzia.
È decisamente interessante rilevare come sotto questo profilo la figura del notaio contribuisca in maniera alquanto sensibile alla stabilizzazione delle regole.
A fronte, infatti, della privatizzazione dell'esigenza di certezza, conseguita alla deburocratizzazione e riduzione della spesa pubblica, l'ordinamento necessita di una stabilizzazione, non tanto di certezze- affidamento, non propriamente pubbliche, ma delle **certezze che creino un ordinamento stabile**, quella garanzia di sicurezza che fa prosperare le operazioni economiche dei cittadini e delle imprese.
Si tratta di una attività che non solo è presidio di garanzia nel sistema democratico dell'era digitale, ma che rappresenta anche una promozione di alti standard di garanzia nel contesto del sistema delle istituzioni pubbliche che, con la funzione notarile, interagiscono ogni giorno. A tale scopo basti pensare ad atti dai profili pubblicistici come la comunicazione al questore dell'iscrizione nel registro delle imprese.
Il notaio, infatti, costruisce un dato garantito, certo, valido e controllato nel suo divenire, il che produce fiducia nelle relazioni, per la consapevolezza del fatto che i metodi con cui sono costruite le conoscenze sono solidi e condivisi.

4. Altre funzioni

È vieppiù nota quella ulteriore e null'affatto marginale funzione svolta dal notaio, assimilata ad una forma di **giustizia preventiva**, consistente nel compito c.d. anti-processuale, adempiuto tutte le volte in cui la predisposizione di un regolamento chiaro ed equo impedisce futuri conflitti tra le parti. In questa veste egli assume caratteristiche di fiduciario pubblico, gli atti notarili appaiono **mezzi di prova qualificati e strumenti conformativi probatori vincolanti**.
Analogamente, il notaio svolge una delicata indagine sulla capacità di intendere e volere di chi richiede il suo intervento e diviene per questo un interprete qualificato, esperto nell'indagare la volontà dei soggetti per farla emergere con chiarezza.
Il mandato istituzionale definito per il notaio, ossia l'indagine della volontà, interagisce con la persona acquisendo tutti i dati utili acciocché si formi un

convincimento formalmente e sostanzialmente legittimante la validazione di un atto che quella volontà esprima e consolidi, attraverso un determinato perimetro semantico.
In questo compito trova espressione tutta la professionalità del notaio, che deve sempre dar atto del livello di comprensione delle informazioni ricevute e compiere un'indagine sul significato e l'intenzione sottese al pensiero manifestato, trasformare la titolarità in consapevolezza, valutando, interpretando la situazione specifica ed influenzandone la configurazione giuridica finale.
Il notaio attua quindi un intervento di comprensione e di visione, assicurando quel grado di garanzie proprie dello stato di diritto e bilancia la volontà astratta con le conseguenze concrete, come specificamente accade per l'opera prestata in tema di disposizioni testamentarie a tutela della futura espressione della volontà.
Per far ciò c'è indubbiamente bisogno di un'ampia cultura delle istituzioni, onde conferire agli atti quel significato che anima una cultura della legalità, c'è bisogno di una competenza diffusa di carattere giuridico ed economico, e di saper governare un dialogo continuo tra diritto e tecnologia.
Ancora, il notaio concorre alla formazione del diritto in maniera creativa, attraverso l'elaborazione delle c.d. le **prassi notarili**.

La prassi notarile è la sede privilegiata per interpretazione costituzionalmente orientata.
Cura il deposito e la conservazione degli atti mantenendo alti standard di qualità nella conservazione degli stessi.

4. In conclusione: interazione della figura notarile coi principi costituzionali

Nel suo lavoro di individuazione dell'atto più idoneo a raggiungere il fine voluto con il mezzo più economico, il notaio è tenuto a rapportare la volontà delle parti alla legge, al buon costume, all'ordine pubblico, ed è tenuto alla tutela dei diritti fondamentali, proprietà, risparmio, iniziativa economica.
È chiamato alla gestione ed al controllo dell'autonomia privata, assicurando la regolarità dei traffici nel settore immobiliare, societario, creditizio, successorio.
Tratta la materia immobiliare, creditizia, ereditaria, il diritto tributario, verificando che la libertà negoziale e contrattuale non si svolga in contrasto con la sicurezza e l'utilità sociale.
Nel far ciò è particolarmente tenuto al rispetto dei principi costituzionali, taluni dei quali già richiamati, custoditi nelle seguenti norme:
Art. 41 in virtù del quale il notaio esercita un ruolo centrale nella tutela della

libertà di iniziativa economica, permette la regolarità dei traffici, controlla la meritevole za dell'iniziativa privata, la quale trova il proprio confine nell'utilità sociale. È anzi vero e proprio custode della coerenza tra iniziativa economica ed utilità sociale, per tener fede al disegno costituzionale che vede un reale equilibrio tra stato e mercato.

Art. 42 in forza del quale gli atti di disposizione della proprietà devono garantirne la funzione sociale. L'accordo che modula gli interessi viene costruito dal notaio, che interpreta la specifica esigenza di chi compra e di chi vende.

Ancora, nell'ambito del medesimo parametro costituzionale, il notaio si occupa della materia successoria, ove con gli atti testamentari crea diritto. In questo campo è sostanziale, e non strumentale, l'indagine della volontà dell'agente, così come essa è co-sostanziale alla procedura di validazione dell'atto, capace di generare vincoli obbligatoriamente esecutabili.

Art. 45 in ossequio al quale redige gli atti di cooperazione ossequiandone la mutualità della funzione sociale.

Art. 18 per il quale istituisce le libere associazioni, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, nelle forme e coi modi disciplinati dal Codice civile e dalla relativa legislazione complementare in materia.

Artt. 30-31 a mente dei quali svolge un ruolo cruciale in tema di famiglia, ove predispone le convenzioni matrimoniali, svolgendo quell' attività nell'ambito della separazione dei coniugi, finalizzata a garantire il raggiungimento di un equilibrato assetto degli interessi delle parti, ed una adeguata protezione del soggetto debole.

Art. 32 Cost. giusta il quale ancora si rileva importante il ruolo del notaio nella redazione del testamento biologico. Così facendo questi concorre ad attuare la tutela della salute. Difficili umanamente, e spesso tecnicamente, sono i casi in cui viene raccolta la volontà di persone disabili, dovendosi tener presente che la difficile comunicazione delle persone con disabilità non è un'opzione, ma un diritto fondamentale alla salute ed alla cura. L'incertezza del futuro per la possibile sopravvenienza di malattie, o comunque di limitazioni e impedimenti fisici o psichici connaturati all'età, fa sorgere invero l'esigenza di individuare modi e strumenti che assicurino una anzianità e vecchiaia serena e dignitosa per ciascuno: sono nati così *il contratto di rendita vitalizia, il contratto di mantenimento/vitalizio alimentare/vitalizio assistenziale, il contratto di donazione con onere di assistenza, la compravendita della nuda proprietà con riserva d'usufrutto, la compravendita della proprietà con riserva del diritto di abitazione, ed ancora, il prestito vitalizio ipotecario, il trust*: sono tutti strumenti che, se conosciuti ed utilizzati con conoscenza e garanzia, vanno incontro ad una società che cerca nuove forme di contratto sociale intergenerazionale.

Laddove ci siano problemi nella comunicazione il notaio potrà avvalersi dell'intermediazione delle tecnologie, anche per la prestazione del consenso informato, nel rispetto dei principi della legalità e della trasparenza, in modo che si assicuri che le regole siano elaborate e formulate correttamente. Anche qui è centrale ed imprescindibile l'indagine accurata sulla volontà del soggetto, poiché il notaio si trasforma in questo caso in voce di chi non ha più voce.

Art. 53 funzionale allo svolgimento anche dell'attività in ambito tributario qual esemplificativamente ed emblematicamente la riscossione delle imposte dovute per gli atti ricevuti.

Dell'essenzialità del notaio per l'attuazione del principio del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione *ex* **art. 97** si è detto in precedenza; le considerazioni sopra svolte, come si diceva una volta, valgano qui per integralmente richiamate e riportate.

Come agevolmente evincibile dal su citato catalogo normativo, non vi è rapporto costituzionale che fuoriesca dal periplo dell'azione professionale notarile; dai civili agli etico-sociali, dagli economici ai politici, tutti i paradigmi della nostra carta fondamentale ineriscono direttamente o indirettamente all'esercizio della fondamentale funzione notarile. Questo responsabilizza ancor più la professione di notaio e il professionista che la esercita; in quanto cittadino cui sono affidate funzioni pubbliche, il notaio ha il dovere – costituzionale ancorché prim'ancora **etico** – di adempierle con disciplina ed onore (art. 54 Cost.) nell'orbita della fedeltà alla Repubblica e nell'ossequiosa osservanza della Costituzione e delle leggi.

Qui ed ora, parlare di Costituzione. I nostri valori, la nostra identità

Patrizia Sara Siciliano
Presidente Cassa Nazionale del Notariato

Parlare di Costituzione e di valori costituzionali suscita in me – e sono certa in questo di esprimere un sentire comune – una profonda emozione e un'intensa partecipazione. Nei principi costituzionali, infatti, si racchiude il nucleo più autentico della nostra identità nazionale e professionale: essi rappresentano il filo conduttore che unisce ciò che abbiamo ereditato dalla grande tradizione civile e giuridica del Paese a ciò che siamo chiamati, responsabilmente, a custodire e tramandare.

La nostra dimensione di cittadini, che partecipano consapevolmente alla vita della comunità, si intreccia indissolubilmente con la nostra funzione pubblica. Il notaio si pone, per sua stessa natura, come presidio di legalità e garanzia dell'ordinamento, traducendo quotidianamente i grandi valori della Carta Costituzionale in atti concreti che tutelano i diritti dei singoli e la stabilità sociale.

Tuttavia, gli insegnamenti ricevuti, i criteri etici che orientano la nostra attività civile e professionale, e quel patto "silenzioso" stretto e radicato tra le generazioni, perderebbero ogni reale significato se non venissero trasmessi con generosità e lungimiranza ai giovani notai. Le nostre radici – da cui traggono origine le fondamenta stesse della comunità nazionale nella sua dimensione giuridica, civile e sociale – devono rimanere il collante insito nel concetto di "solidarietà intergenerazionale".

Questo principio di solidarietà, oggi più che mai, illumina il cammino della nostra Cassa di previdenza. Essa non va intesa come un mero strumento di gestione previdenziale o assistenziale, bensì come l'espressione più alta di una comunità professionale che si riconosce unita e coesa. La solidarietà intergenerazionale trova la sua ragion d'essere in una visione politica e programmatica di ampio respiro, orientata alla costruzione di un progetto di futuro sostenibile. Un progetto che ha come obiettivo primario la tutela, la cura e il sostegno di tutti i nostri iscritti, affinché i giovani di oggi possano essere i custodi dei valori di domani, potendo contare su un sistema che protegge il loro presente e garantisce il loro futuro.

Più volte, nel corso di questi mesi, ho richiamato la centralità del *welfare* pro-

lavorativo. Si tratta di un concetto cardine che risponde alla necessità, ormai diventata ineludibile, di costruire un sistema di interventi organici, strutturati e capaci di generare valore reale per la nostra categoria.

Per questo motivo mi preme sottolineare un punto di vista che ritengo ampiamente condiviso: la Cassa Nazionale del Notariato non può e non deve limitarsi alla sola, pur fondamentale, gestione previdenziale. La nostra istituzione è chiamata a compiere un salto di qualità, proiettandosi verso un modello di *welfare* integrato.

Un sistema dinamico, in grado di accompagnare, sostenere e valorizzare il percorso professionale di ogni notaio iscritto, affiancando il professionista in tutte le delicate fasi della vita lavorativa, di transizione e post-lavorativa.

In termini concreti, questo significa offrire risposte tempestive, mirate e diversificate: dobbiamo intercettare le esigenze specifiche dei colleghi più giovani che si affacciano alla professione, supportare i notai con maggiore anzianità, promuovere politiche di reale inclusione e conciliazione per le donne, e garantire dignità e tutele ai colleghi in pensione. Questo disegno programmatico può realizzarsi solo partendo da un ascolto attento dell'oggi, guidato da una visione lungimirante verso il domani.

In un'epoca di profonde transizioni, sarebbe un grave errore non interrogarsi sulle nuove dinamiche dei mercati del lavoro o non misurarsi con gli shock sistemici che colpiscono l'economia globale. Se oggi mancassimo di analizzare con lucidità le trasformazioni in atto, le soluzioni applicabili e le conseguenti implicazioni economiche e sociali sul nostro settore, verremmo meno alle responsabilità del ruolo apicale a cui siamo stati chiamati.

Il contesto storico che stiamo attraversando impone una spiccata capacità di analisi, massima chiarezza nelle opzioni strategiche e assoluta trasparenza nei processi decisionali. Soprattutto, esige tempestività nell'azione. Tuttavia, la velocità non deve tradursi in improvvisazione: lo scenario attuale richiede, al contempo, un elevatissimo grado di prudenza e di rigore scientifico nella valutazione delle strategie di investimento e di tutela da adottare. Ai cambiamenti strutturali che investono la nostra Cassa dobbiamo rispondere con una politica autorevole, capace di coniugare perfettamente la consapevolezza delle sfide future e la prudenza necessaria a salvaguardare il nostro patrimonio comune.

Abbiamo, infatti, incrementato di quasi il 40% lo stanziamento previsionale 2025: l'importo stanziato nel precedente esercizio era pari a 8,6 milioni di euro; adesso abbiamo destinato al *welfare* pro-lavorativo 12 milioni di euro.

Sul fronte dei servizi, abbiamo progettato un ecosistema di comunicazione ancora più diretto, accessibile e vicino ai nostri iscritti. Questo percorso si realizza concretamente attraverso il nuovo portale *web* della Cassa: una piattaforma

improntata ai principi della velocità e della semplificazione operativa. Il nostro obiettivo è permettere a ogni collega di ottenere risposte immediate e riscontri in tempo reale per qualsiasi esigenza ordinaria o straordinaria: dalle istanze per l'assegno di integrazione al contributo di apertura studio per i giovani notai, fino alle richieste di prestito d'onore, all'assegno di genitorialità e alla gestione della polizza sanitaria.

Sono infatti profondamente convinta che la conoscenza analitica e consapevole dei meccanismi previdenziali, e dunque della nostra Cassa, sia il presupposto indispensabile per alimentare un dialogo reciproco, trasparente e costruttivo. Per questa ragione proseguiremo con determinazione il ciclo di incontri formativi e informativi incentrati sulle tematiche previdenziali direttamente sul territorio. Abbiamo inaugurato questo percorso a Roma e, nei mesi di aprile e maggio, proseguiremo con nuove tappe lungo tutto il territorio nazionale. Vogliamo promuovere una nuova consapevolezza diffusa, rivolgendoci in particolar modo ai giovani che si affacciano alla professione.

Proprio alle nuove generazioni dedicheremo corsi mirati sulla sostenibilità strategica dello studio notarile. Parlare di sostenibilità oggi significa affrontare con pragmatismo temi cruciali: la remunerazione a fronte dei costi medi di un atto notarile, la pianificazione e la gestione efficiente delle risorse, la contabilità, gli adempimenti fiscali e la transizione digitale. All'interno di questi percorsi formativi, riserveremo un focus specifico all'impatto dell'intelligenza artificiale sull'attività professionale e all'architettura della previdenza di primo e secondo pilastro.

Si tratta, nel complesso, di un approccio moderno e strutturato, volto a delineare un *welfare* realmente rispondente ai nuovi bisogni e finalizzato ad agevolare l'esercizio quotidiano della nostra attività. In questa direzione, stiamo esaminando una serie di misure di imminente presentazione in Assemblea per le opportune e necessarie modifiche regolamentari. Tra queste, vi è il prestito d'onore – che il Consiglio di Amministrazione, nella seduta di due settimane fa, ha già confermato per l'anno 2026 nella misura di 10.000 euro – e la revisione dell'importo massimo di intervento della Cassa sugli interessi per l'apertura dello studio, oltre alle tutele per lo sblocco delle carriere.

Un'attenzione di primo piano è stata riservata all'indennità genitoriale, misura volta a garantire tutele sensibilmente maggiori nei casi di maternità a rischio – un tema che mi sta particolarmente a cuore – intendendo elevare la soglia di accesso a beneficio di quelle colleghe che, nei due anni precedenti, hanno registrato un volume di reddito inferiore. Ciascuno di questi interventi è già stato sottoposto a rigorose verifiche di sostenibilità e fattibilità economico-finanziaria.

Il patto ideale e sociale che ha dato vita alla nostra Cassa nel 1919 – oltre un secolo fa – affonda le sue radici in un principio intangibile di solidarietà intergenerazionale. Oggi più che mai, siamo chiamati a custodire questo legame storico con la massima attenzione e con assoluto rigore, operando scelte lungimiranti nel pieno rispetto degli interessi di tutti gli iscritti, nessuno escluso. Proteggere questo equilibrio non significa solo amministrare un patrimonio materiale, ma onorare una promessa di tutela che unisce il passato, il presente e il futuro del Notariato italiano.

Conclusioni

Carmelo Di Marco
Vice Presidente Consiglio Nazionale del Notariato

Le tre discussioni che abbiamo affrontato in questa sessione hanno tutte alla loro base la questione della rilevanza costituzionale della funzione del notaio. E, quindi, della possibilità di dare riconoscimento a tale rilevanza costituzionale.
La legge notarile vide la luce molti anni prima rispetto alla Costituzione ma – grazie alla lungimiranza di chi la scrisse – ha saputo armonizzarsi benissimo, senza bisogno di interventi riformatori rilevanti, al quadro di principi, valori e regole che la Costituzione ha posto a base del nostro ordinamento giuridico.
Gli esempi sono moltissimi e per ragioni di sintesi mi limiterò solo ad un elenco "asettico": pensiamo a come l'attività dei notai consenta l'applicazione in concreto dei principi di fedeltà fiscale e di capacità contributiva; contribuisca alla tutela del paesaggio urbano ed extraurbano; realizzi la protezione e la certezza del diritto di proprietà, della libera iniziativa economica; aiuti a garantire la protezione dei beni di pregio storico-artistico o ambientale.
Ancora, pensiamo al già evocato esercizio di una funzione di amministrazione della giustizia preventiva non contenziosa. Pensiamo alla protezione della famiglia in tutte le sue diverse manifestazioni. Pensiamo alla promozione e alla tutela dei diritti dei soggetti fragili.
Pensiamo, più in generale, al fatto che la funzione notarile – forse più di ogni altra – costituisce una concreta, e soprattutto costante, applicazione del principio di sussidiarietà.

Gli esempi potrebbero continuare a lungo, ma voglio concludere concentrandomi su un principio costituzionale che a mio avviso la funzione notarile realizza in modo molto importante: il principio di uguaglianza, che io interpreto in collegamento con l'obbligo della prestazione notarile sancito dall'art. 27 della nostra legge professionale.
Il notaio non è solo obbligato a rendere la sua prestazione a chiunque ne faccia richiesta. È obbligato a farlo con uguale perizia, con uguale cura, con uguale puntualità e precisione a prescindere dalla condizione economica, sociale, culturale, della persona che si rivolge a lui.
Questa è la "parte più importante", in una interpretazione costituzionalmente orientata, della previsione dell'art. 27 della legge notarile.
Ed è a mio avviso l'argomento più forte per affermare la rilevanza costituzionale

della nostra funzione e ottenerne, in modo esplicito, il riconoscimento. Per chiarire il mio pensiero: un uguale obbligo di prestazione, e di prestazione "uguale", è previsto per l'istruzione pubblica, per la sanità pubblica, per l'amministrazione della giustizia da parte dello Stato.
Sono obblighi di "uguale prestazione" sanciti dalla Costituzione, non da leggi ordinarie, perché l'uguaglianza nella prestazione – garantita a tutti – di questi servizi concretizza funzioni essenziali dello Stato.
E allora, anche con un po' di soddisfazione per il fatto di meritare questo accostamento, siamo in grado di affermare che anche la nostra funzione, poiché deve essere offerta (e viene offerta) a chiunque in modo "uguale", è una delle funzioni essenziali dello Stato, il quale ce la affida insieme ad alcuni "accorgimenti" che ci "responsabilizzano", primo tra tutti la necessità di essere presenti in ogni parte del territorio e di soddisfare la domanda del nostro servizio senza eccezioni e in modo sempre terzo e imparziale.

Per la legge italiana la fotocopia di una pubblicazione (o parte di essa) coperta da diritto d'autore (Copyright) è illecita. Quindi ogni fotocopia che ne eviti l'acquisto è reato.
Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.
Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, fax 02 89280864, e-mail: autorizzazioni@aidro.org.

Periodico semestrale registrato presso il Tribunale di Roma al n. 39/2018 del 22 febbraio 2018

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità dell'Editore per involontari errori e/o inesattezze; pertanto il lettore è tenuto a controllare l'esattezza e la completezza del materiale utilizzato. Le opinioni espresse negli scritti firmati impegnano solo gli Autori, non riflettendo necessariamente quelle della rivista. Questo numero è stato chiuso in redazione il 21 settembre 2026.

La Direzione della rivista è presso la Fondazione Italiana del Notariato ETS, via Flaminia, 160 - 00196 Roma - tel. 06. 36.209.410 - fax 06.32.20.479 - Internet: http://www.fondazionenotariato.it - e-mail: info.fondazione@notariato.it

L'Amministrazione è presso la casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A., via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - tel. 02.380.891 - fax 02.38089432 - Internet: www.lefebvregiuffre.it - e-mail: vendite@giuffrefl.it

Pubblicità: Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - tel. 02.38.089.380 - fax 02.38089426 - e-mail: periodici@giuffrefl.it

Direttore responsabile: Antonio Delfino
R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)
Pubblicità inferiore al 45%

Questa testata è associata a USPI Unione Stampa Periodica Italiana

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2027

Unione europea	**€ 100,00**
Paesi extra Unione europea	**€ 200,00**
Prezzo di un singolo numero.	**€ 55,00**
(Extra U.E. € 105,00)	

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:
- con versamento sul c.c.p. 721209, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- a ricevimento fattura (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito "shop.giuffre.it";
- oppure tramite gli Agenti Giuffrè a ciò autorizzati (https://shop.giuffre.it/agenti).

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.
Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Stampa
Tipografia Galli S.r.l. - Gavirate (VA)

Un affresco fra diritto, sociologia, economia del quotidiano agire del Notaio nella e per la Costituzione italiana. Questo il lettore trova nelle pagine di un volume che nasce da un dialogo, fra la comprensione delle trasformazioni della società, dei suoi modi di fare impresa, di creare forme di vita privata, e osservazione delle sfide cui è chiamata a dare risposta la complessa rete di istituzioni pubbliche amministrative, territoriali, settoriali, con particolare attenzione alla pluralità delle fonti del diritto e alla accelerazione esponenziale della tecnologia del digitale. Attraverso un viaggio a più voci, che vede a confronto dati e fatti socioeconomici di cui la ricerca scientifica si fa portatrice e conoscitrice, con valori, principi, forme dell'agire professionale notarile in contesti chiave della vita delle persone, questo volume risponde alla domanda perché e in che modi il Notaio contribuisce in modo puntuale – nell'ascolto delle persone – e sistemico – nel rapporto con le istituzioni – a rendere le garanzie costituzionali e i valori che sono sottesi alla nostra Repubblica una realtà vivente ogni giorno.

Fondazione
Italiana
del Notariato

Via Flaminia, 160 - 00196 Roma
info.fondazione@notariato.it
www.fondazionenotariato.it

La Fondazione, costituita per volontà del Consiglio Nazionale del Notariato e della Cassa Nazionale del Notariato, ha per scopo la valorizzazione e la diffusione della conoscenza del ruolo storico e sociale della cultura notarile e del notariato italiano, a garanzia dei diritti dei cittadini e del pubblico interesse.

FSC

21102659